



## Opinia

### o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (wersja z dnia 23 stycznia 2017 r.)

#### I. Konstytucyjne wyznaczniki ustrojowej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa.

1. Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa wynika z zasady podziału władz. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu, przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy<sup>1</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada podziału władz zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Zwraca na to również uwagę TK, stwierdzając, że koniecznym elementem zasady podziału władz są niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>2</sup>. Tylko „wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany był on wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw jednostki (...)<sup>3</sup>. Na tym tle

<sup>1</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 16/04.

<sup>2</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/99.

<sup>3</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/94.

należy przywołać także stanowisko Trybunału, w myśl którego wprowadzenie rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa i każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych, to jednak „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględna zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”<sup>4</sup>.

Artykuł 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą wymaga analizy w kontekście konstytucyjnego wymogu zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych<sup>5</sup>. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala zatem uznać, że wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej może być dokonywane wyjątkowo i powinno znajdować uzasadnienie w określonej wartości konstytucyjnej. Dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego pozwala również postrzegać niezależność Krajowej Rady Sądownictwa jako wartość konstytucyjną współistotną niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tymczasem projektowane regulacje wymogów tych nie spełniają.

2. W demokratycznym państwie prawnym wartością konstytucyjną określającą tożsamość aksjologiczną ustroju jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a tym samym także niezależność Krajowej Rady Sądownictwa, mająca szczególne znaczenie dla zagwarantowania zasady podziału i równowagi władz oraz prawa do sądu. Wyodrębnienie władzy sądowniczej jako niezależnej od innych władz jest współistotne zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz zasadzie podziału władz i ich roli

---

<sup>4</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 12/03.

<sup>5</sup> Tak L. Garlicki: Prawo konstytucyjne, Warszawa 2006, s. 72.

w dziedzinie zagwarantowania praw jednostki „przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”<sup>6</sup>.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Sądownictwa jest „konstytucyjnym, kolegiальnym organem państwa, a jej zadania statuuja ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, składu Rady, jak i jej kompetencji”<sup>7</sup>, jest „swoistym, samodzielny, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą”<sup>8</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów”<sup>9</sup>, jest instytucją o charakterze gwarancyjnym mającą chronić niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>10</sup>, co determinuje jej szczególną rolę w zagwarantowaniu prawa do sądu stanowiącego fundament demokratycznego państwa prawnego.

Z kolei w doktrynie wyrażono pogląd, w myśl którego Rada to „niezależny pozajudycyjny organ władzy sądowniczej”, którego zakres działania jest szeroki i obejmuje wiele zadań o państwowym charakterze<sup>11</sup>. Stwierdzono jednak również, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem władzy sądowniczej, ale jest to organ uplasowany pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>12</sup>. Charakter ustrojowy KRS był kwestią dyskutowaną w doktrynie<sup>13</sup>. Przyjmuje się, że Krajowa Rada Sądownictwa jest „organem kolegiальnym o szczególnym charakterze, uplasowanym, rzecz można, pomiędzy władzami”. W jej skład wchodzi bowiem przedstawiciele wszystkich trzech władz, ale z wyraźną przewagą czynnika sędziowskiego i samorządowego. Przesądza to o bliższym związku KRS z władzą sądowniczą, ale obecność przedstawicieli legislatywy i egzekutywy nie pozwala na traktowanie Rady jako organu władzy sądowniczej<sup>14</sup>. Wątpliwe byłoby – z uwagi na skład – uznanie jej za organ samorządu sędziowskiego. Wyrażono także pogląd, że Rada to „organ *sui generis*, działający w sferze szeroko rozumianej administracji publicznej”<sup>15</sup>.

---

<sup>6</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/93.

<sup>7</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/07.

<sup>8</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/99.

<sup>9</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/98.

<sup>10</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 40/07.

<sup>11</sup> Tak B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 548.

<sup>12</sup> Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, s. 357 i nast.

<sup>13</sup> Por. J. Gudowski, red.: T. Erciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 510 i nast.

<sup>14</sup> Tak L. Garlicki: *op. cit.*, s. 363 i nast.

<sup>15</sup> Tak P. Sarnecki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2002, s. 337.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustrojodawca, nadając Radzie kompetencje związane z gwarancyjną funkcją ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wprowadził również mechanizm chroniący niezależność Rady poprzez konstytucyjne unormowanie członkostwa w Radzie. Art. 187 ust. 1 Konstytucji stanowi, że skład KRS ma charakter mieszany: łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego, z obligatoryjnym udziałem Prezesów SN i NSA, przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz władzy ustawodawczej (czterech posłów i dwóch senatorów). Konstytucja wprowadziła swymi regulacjami bezpośrednio konstytucyjne reguły dotyczące składu Rady, określiła kadencję jej członków oraz sposób ich powoływania i wybierania, nadając znaczną przewagę w składzie Rady pochodzącym z wyboru sędziom Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. Tymczasem projektowana regulację niezależność tę likwiduje.

3. Projektowane zmiany należy również ocenić z punktu widzenia przyjętej „techniki legislacyjnej” sprowadzającej się w istocie do poszerzenia materii konstytucyjnej w ustawie zwykłej. Jest to rozwiązanie wątpliwe konstytucyjnie. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niekonstytucyjny jest przepis ustawy, którym ustawodawca „uzupełnia Konstytucję i dokonuje jej ograniczającego dointerpretowania z naruszeniem jej zasad. Przekroczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego jest (...) tym bardziej niedopuszczalne, że Krajowa Rada Sądownictwa, działając w składzie konstytucyjnie określonym, występuje wobec innych organów władzy publicznej jako niezależny organ konstytucyjny stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, będąc w tym zakresie jedną z głównych instytucji w systemie demokratycznego państwa prawnego”<sup>16</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych”<sup>17</sup>, co ma miejsce w opiniowanym projekcie ustawy. W przypadku tej inicjatywy legislacyjnej mamy bowiem do czynienia z obejściem przepisów Konstytucji RP, dotyczących roli Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów (w tym zwłaszcza art. 179, art. 186 i art. 187), zakładającym postępowanie się prawem w celu sprzecznym z założeniami systemu prawnego<sup>18</sup>

Projektowane rozwiązania prawne modyfikujące ustrojową pozycję Krajowej Rady Sądownictwa nasuwają także poważne zastrzeżenia co do zgodności z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji

---

<sup>16</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 36/01.

<sup>17</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 43/06.

<sup>18</sup> Por. W, Brzozowski: Obejście konstytucji, „Państwo i Prawo” z. 9/2014.

publicznych oraz zasadą racjonalności ustawodawcy (art. 2 Konstytucji), a przez to ograniczają konstytucyjne prawo do sądu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”<sup>19</sup>.

Projektowane rozwiązania modyfikują sposób powoływania sędziów pozbawiając Krajową Radę Sądownictwa zdolności wypełniania konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów w tym zakresie, w jakim ustrojodawca chce chronić sądy i sędziów od niezgodnego z ustawą zasadniczą oddziaływania pozostałych władz oraz polityków. Wynikająca z art. 187 Konstytucji przewaga sędziów w procesie zgłaszania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego zostaje - bez zmiany Konstytucji - zastąpiona przewagą polityków przedstawiających kandydatów Prezydentowi RP, co trudno pogodzić z zasadą racjonalności ustawodawcy. Nie jest racjonalne działanie prawodawcy, który wprowadza rozwiązania prawne osłabiające sprawność Rady jako organu gwarantującego przewagę czynnika sędziowskiego w procesie wyłaniania kandydatów na sędziów, a tym samym ograniczającego jej znaczenie jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tymczasem z orzecznictwa TK wynika jednoznacznie, że „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”<sup>20</sup>, oraz że „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”.<sup>21</sup> To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych

---

<sup>19</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

<sup>20</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

<sup>21</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji<sup>22</sup>.

Fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zasada nadrzędności Konstytucji<sup>23</sup>. W państwie tym „parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa. Taka konstrukcja została stworzona m.in. w celu uniknięcia – historycznie znanego – doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej. By uniknąć tego niebezpieczeństwa, został stworzony system demokracji konstytucyjnej zawarty w Konstytucji z 1997 r<sup>24</sup>. Wbrew regułom tego systemu projektowane rozwiązania przyznają większości parlamentarnej zasadniczą rolę w procesie wyłaniania kandydatów na sędziów.

## II. Nowe zasady wyboru sędziów do Rady

Z uzasadnienia projektu wynika, że zmiana zasad wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami ma na celu „urzeczywistnienie zasady reprezentatywności wszystkich grup zawodowych sędziów” w Radzie, „zwiększenie demokratyzacji trybu wyboru kandydatów (...) oraz zobiektywizowanie tego trybu” (s. 9 uzasadnienia projektu). Zaproponowane rozwiązania legislacyjnych nie zapewniają jednak żadnych gwarancji realizacji tychże celów, a niektóre z nich prowadzić będą do skutków wręcz odwrotnych od zamierzonych.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w art. 11 ust. 2 projektu uprawnienie do zgłaszania kandydatów na członków Rady zarezerwowano jedynie dla Prezydium Sejmu albo grupy co najmniej 50 posłów, przy czym – jak wynika z art. 12 ust. 1 projektu – ostateczną decyzję o przedstawieniu ich Sejmowi podejmować będzie Marszałek Sejmu. Sformułowanie, jakiego użyto w tym ostatnim przepisie prowadzi do wniosku, że nie muszą być to wszyscy kandydaci zgłoszeni przez Prezydium Sejmu lub grupę posłów. Zgodnie z brzmieniem przepisu Marszałek Sejmu przedstawiać ma bowiem kandydatów na członków Rady „spośród” kandydatów przedstawionych w trybie art. 11 ust. 2, a nie wszystkich tych kandydatów. Projektowana ustawa nie tylko nie ustanawia żadnych kryteriów, na podstawie których Marszałek Sejmu miałby dokonywać wyboru kandydatów zgłaszanych Sejmowi spośród kandydatów zgłoszonych przez Prezydium Sejmu albo grupę posłów, ale kreuje wyłączną kompetencję dla Marszałka

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 4/06.

<sup>24</sup> Ibidem.

Sejmu do przedstawiania wybranych przez siebie kandydatów. Marszałek Sejmu będzie mógł więc, całkowicie swobodnie i arbitralnie, bez żadnego uzasadnienia, zdecydować, które kandydaty podda Sejmowi pod głosowanie. Trudno zatem mówić o jakimkolwiek zobiektywizowaniu trybu wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa. Takie rozwiązanie nie będzie też realizować deklarowanej przez projektodawcę zasady równości wobec prawa, gdyż Marszałek Sejmu będzie mógł całkowicie dowolnie i bez podania przyczyn odmawiać poddania poszczególnych kandydatów pod głosowanie.

Zaproponowane zasady wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, dalekie są także od deklarowanego przez projektodawcę zapewnienia reprezentatywności wszystkich grup zawodowych sędziów. Projektowana ustawa nie przewiduje jakichkolwiek wymogów odnoszących się ilości członków Rady reprezentujących poszczególne grupy sędziów orzekających w sądach różnych typów i szczebli. Proporcje ilości sędziów orzekających w poszczególnych rodzajach i szczeblach sądów przewidzianych w Konstytucji ustalać będzie każdorazowo Sejm, dysponując w tym zakresie pełną swobodą. Osiągnięciu stanu „reprezentatywności” wszystkich grup zawodowych sędziów nie sprzyjają też te rozwiązania, które rolę środowiska sędziowskiego, reprezentowanego przez stowarzyszenia zrzeszające sędziów, w procedurze wybierania członków Rady redukują jedynie do wyrażania rekomendacji dotyczących kandydatów, przy czym – jak się wydaje – przedstawienie Sejmowi kandydata rekomendowanego przez stowarzyszenia sędziowskie i tak uzależnione będzie od woli podmiotów, o których mowa w art. 11 ust. 2, a w ostateczności od Marszałka Sejmu. Stanowisko projektodawcy w tym zakresie wydaje się zresztą niespójne. Z jednej bowiem strony krytykuje on obecnie obowiązujące przepisy m.in. z uwagi na pośredni charakter wyborów członków Rady (s. 9 uzasadnienia), a z drugiej strony dąży do takiego stanu rzeczy, w którym znaczenie głosu sędziów niższych szczebli sądownictwa w procesie wyboru sędziów do Rady będzie jeszcze mniejsze.

Projektowane reguły oznaczają zatem, że wyboru będzie dokonywała większość sejmowa spośród kandydatów zgłoszonych przez polityków, przy zachowaniu szczególnych – w istocie dyskrecjonalnych – uprawnień Marszałka Sejmu. Projekt nie wskazuje, jakimi kryteriami powinien kierować się Marszałek Sejmu przy konstruowaniu listy kandydatów. Tymczasem również w doktrynie nie wywołuje wątpliwości, że – w świetle Konstytucji - „w składzie KRS 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”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Tak L. Garlicki: uwagi do art. 187, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 2 i nast.

Proponowane rozwiązania są również niezgodne z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdza się, że „Konstytucja nadała znaczną przewagę pochodzącym z wyboru sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz sędziom Sądu Najwyższego w składzie Rady. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady”<sup>26</sup>.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „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”<sup>27</sup>. Projektowane rozwiązania naruszają zatem konstytucyjną zasadę wyboru sędziów do Rady przez sędziów i mogą spowodować przejęcie kontroli nad działaniami Rady przez większość sejmową, co zagraża niezawisłości sędziowskiej. Według Trybunału Konstytucyjnego „tak samo, jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (...) ustawodawca musi zachować szczególną staranność, aby nie przekroczyć granicy otwierającej możliwość ingerencji w niezawisłą sferę działalności sędziego (...)”<sup>28</sup>.

Przyjęcie w ustawie takiego sposobu rozumienia Konstytucji, które zakłada, że wyboru sędziów wchodzących w skład Rady nie dokonują sędziowie, ale Sejm, jest przykładem obejścia postanowień ustawy zasadniczej, co jest równoznaczne z naruszeniem zasad przyzwoitej legislacji dekodowanych z art. 2 Konstytucji RP. Wniosek ten wydaje się szczególnie uzasadniony, jeżeli weźmie się pod uwagę treść art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji RP. O ile bowiem w tym drugim, w odniesieniu do członków będących posłami i senatorami, ustrojodawca używa sformułowania „wybrani przez Sejm” oraz „wybrani przez Senat”, o tyle w odniesieniu do członków będących sędziami z takiego sformułowania zrezygnowano. Zakładając więc racjonalność ustrojodawcy należy uznać, że był to zabieg celowy, służący zróżnicowaniu zasad wybierania członków KRS będących sędziami i członków będących przedstawicielami parlamentu.

---

<sup>26</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/07.

<sup>27</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/07.

<sup>28</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/98.



### III. Nowe zasady przedstawiania przez Radę Prezydentowi RP wniosku w sprawie powołania sędziego.

Projekt przewiduje podział Rady na dwa Zgromadzenia: Pierwsze (złożone z Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby powołanej przez Prezydenta oraz czterech posłów i dwóch senatorów) i Drugie (złożone z 15 sędziów). Zgromadzenia te „kolejno i osobno rozpatrują i oceniają kandydatów do pełnienia urzędu” (nowy art. 31a ustawy w brzmieniu projektu) podejmując uchwały „bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym. Na żądanie członka Zgromadzenia Rady głosowanie jest tajne” (art. 21 d ust. 2 ustawy w brzmieniu projektu), przy czym „Rada wydaje pozytywną opinię o kandydacie”, jeżeli Pierwsze i Drugie Zgromadzenie „wydają w tej sprawie pozytywne uchwały” (art. 31 b ustawy w brzmieniu projektu).

Projektowane rozwiązanie oznacza de facto zmianę art. 179 Konstytucji RP, który stanowi, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a więc jednego podmiotu, w którym znaczenie wszystkich komponentów jest jednakowe. Projektowane rozwiązanie jest ponadto sprzeczne z art. 187 Konstytucji RP, który nie przewiduje podziału Rady w sposób prowadzący do jakiegokolwiek uzależnienia wagi stanowiska jednych członków od stanowiska innych. Tymczasem projektowane rozwiązanie uzależnia stanowisko sędziów od stanowiska polityków, a zarazem stanowisko polityków od stanowiska sędziów. Jeżeli zważywszy, że w świetle nowego modelu wyboru sędziów do Rady będą oni wybrani według uznania polityków, to wymóg uzyskania zgody obu Zgromadzeń Rady nie uzależni zasiadających w niej polityków od stanowiska sędziów, których dodatkowo dyscyplinuje zasada jawności głosowania przy podejmowaniu uchwał przez Zgromadzenia. Skutkiem wprowadzonego rozwiązania będzie erozja ustrojowej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa i redukcja jej roli jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jest to zatem rozwiązanie sprzeczne z art. 186 Konstytucji RP.

Mieszany charakter składu Rady nie oznacza jej wewnętrznego podziału na kurie czy zespoły. KRS działa jako jednolity organ kolegialny, wszystkim jej członkom przysługuje jednakowa pozycja w jej składzie, a w szczególności jednakowe prawo głosu. Chodzi bowiem o zapewnienie przewagi sędziom w działaniach podejmowanych przez Radę. Taki jest konstytucyjny sens tej instytucji, który projektowane rozwiązania zmieniają bez uprzedniej zmiany Konstytucji RP.

Przewidziany w projektowanym art. 31b wymóg uzyskania przez kandydata na stanowisko sędziowskie pozytywnej opinii obu Zgromadzenia Rady dla jego przedstawienia Prezydentowi RP w istocie daje przemożny wpływ na obsadzenie każdego wolnego stanowiska sędziowskiego każdorazowej większości parlamentarnej. Jakkolwiek nie sposób nie zgodzić się z zawartym w uzasadnieniu projektu twierdzeniem, że „na

wybór sędziego sprawującego władzę publiczną powinni mieć realny wpływ przedstawiciele pozostałych władz” (s. 10 uzasadnienia), to jednak w świetle zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP) żadna z nich nie powinna mieć wpływu dominującego.

W tym kontekście należy zauważyć, iż spośród 10 członków Pierwszego Zgromadzenia Rady aż 7 osób miałyby być powoływanych przez większość parlamentarną (Minister Sprawiedliwości, czterech posłów i dwóch senatorów). W połączeniu ze wspomnianym wymogiem daje to przedstawicielom każdorazowej większości parlamentarnej dominujący wpływ na opiniowanie kandydatów, stanowiąc jednocześnie zagrożenie dla wykonywania przez Radę jej konstytucyjnych zadań, tj. stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zagrożenie to jest tym większe, że każdorazowa większość parlamentarna mogłaby także w sposób nieskrępowany wybierać członków Drugiego Zgromadzenia Rady.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że opisane wyżej rozwiązanie prowadzić będzie w istocie do takiego ukształtowania organizacji Krajowej Rady Sądownictwa, który nie jest znany Konstytucji RP. Z przepisów art. 186 i 187 Konstytucji RP wyraźnie wynika, że Rada jest jednym organem kolegialnym, w skład którego wchodzi członkowie wskazani w Konstytucji RP. W zakresie odnoszącym się do spraw indywidualnych projektodawca zmierza tymczasem do wykreowania dwóch niezależnych od siebie rad, posiadających nawet odrębne regulaminy określające tryb ich działania (zob. projektowany art. 22 ust. 1). Jak już wspomniano takie rozwiązanie jest wątpliwe z punktu widzenia art. 186 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

2. Stosownie do art. 37 ust. 2 ustawy w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 projektu w przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie więcej niż jednego kandydata Rada przedstawia Prezydentowi co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego.

Projektowanego rozwiązania nie da się pogodzić z art. 179 Konstytucji, w myśl którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa<sup>29</sup>. Sposób powoływania na urząd sędziego, z punktu widzenia trójpodziału władzy, ma zasadnicze znaczenie, ponieważ w procesie podejmowania tych decyzji muszą być uwzględniane zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także odrębności władzy sędziowskiej od innych władz. Konstytucja, powierzając powołanie sędziów Prezydentowi, wymaga jednocześnie, by Prezydent działał na skonkretyzowany w odniesieniu do jednego kandydata wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Takie rozwiązanie zapewnia właściwą równowagę między kompetencjami nominacyjnymi głowy państwa a zasadą niezależności sądów jako odrębnej władzy.

---

<sup>29</sup> Por. Opinia Sądu Najwyższego o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 2 maja 2016 r.).

Konstytucja nie przewiduje dokonywania przez Prezydenta RP wyboru sędziego, a jedynie powołanie, co oznacza brak wyboru, chyba że zostanie to wyraźnie wskazane w tekście Konstytucji; tego rodzaju wskazanie dotyczy Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, których Prezydent RP powołuje spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2 Konstytucji). W art. 179 Konstytucja nie stanowi, że Prezydent powołuje sędziów spośród kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa, a więc powołanie, o którym mowa w tym przepisie nie oznacza wyboru dokonywanego przez Prezydenta, ale akceptację lub brak akceptacji dla wniosku przedstawionego przez Krajową Radę Sądownictwa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Konstytucja powierza Krajowej Radzie Sądownictwa prawo do występowania z wnioskiem – zatem przygotowania go w sposób zbiektywizowany. Prezydent nie ma ustawowego umocowania do procedowania w zakresie wniosku, gdyż zgodnie z art. 126 ust. 3 Konstytucji – Prezydent wykonuje „swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Skoro ani Konstytucja, ani Prawo o ustroju sądów powszechnych nie zawierają żadnych postanowień regulujących sposób weryfikowania przez Prezydenta wniosków Krajowej Rady Sądownictwa, to znaczy, że Prezydent nie może przeprowadzać żadnych czynności mających na celu weryfikację takiego wniosku<sup>30</sup>. Tym bardziej brak obecnie ustawowych podstaw do weryfikowania przez Prezydenta RP więcej niż jednego wniosku.

Wniosek, o którym mowa w art. 179 Konstytucji nie został w ustawie zasadniczej zdefiniowany, a zatem mamy do czynienia z zastanym pojęciem<sup>31</sup> wniosku oznaczającym zwrócenie się do Prezydenta o powołanie konkretnej osoby na urząd sędziego nie zaś zwrócenie się do Prezydenta z kilkoma zbieżnymi wnioskami, z których należy wybrać jeden.

W doktrynie wskazano, że swoboda działania Prezydenta w powoływaniu sędziów „ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec zaproponowanego kandydata<sup>32</sup>. W art. 179 Konstytucja stanowi o powoływaniu na wniosek – liczba pojedyncza wskazuje, że chodzi o jeden wniosek, nie zaś o powoływanie w drodze wyboru spośród kilku wniosków. W świetle stanowiska doktryny „ostateczna decyzja o przedstawieniu wniosku Prezydentowi pozostawiona jest uznaniu Krajowej Rady Sądownictwa<sup>33</sup>, przy czym „akt Prezydenta RP ma w istocie charakter symboliczny w tym sensie, że decyzje merytoryczne podejmuje Krajowa Rada Sądownictwa<sup>34</sup>. Zdaniem doktryny „przepis art. 179 jest normą

---

<sup>30</sup> Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. Kpt 1/08.

<sup>31</sup> Na temat pojęcia zastanego wypowiada się Trybunał Konstytucyjny w szczególności w wyroku w sprawie o sygn. K 24/02.

<sup>32</sup> Tak J. Ciapała: Prezydent w systemie ustrojowym Polski, Warszawa 1999, s. 304.

<sup>33</sup> Tak L. Garlicki: uwagi do art. 179, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 4.

<sup>34</sup> Tak M. Haczewska, red.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2014, s. 447.

kompletną jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej<sup>35</sup>. Zmiana tej procedury proponowana w projekcie oznacza w istocie nowelizację Konstytucji w ustawie zwykłej, co jest równoznaczne z pozbawieniem Konstytucji RP najwyższej mocy prawnej i sprzeczne z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Zarazem też następuje - wbrew art. 179 Konstytucji RP - ograniczenie uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa, skoro według projektu to Prezydent RP będzie w istocie wybierał sędziów, nie zaś Rada. Zmieniając Konstytucję w drodze ustawy - przez ograniczenie kompetencji Rady na rzecz Prezydenta RP - projekt godzi w zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w związku z zasadą legalizmu „nie ma wątpliwości, że Prezydent nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji opiniowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego przyznanej Radzie. W płaszczyźnie prawnej Prezydent nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez Krajową Radę Sądownictwa; nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze. Krajowa Rada Sądownictwa nie może natomiast powołać sędziego. Są to bowiem różne akty, będące wykonaniem odmiennych kompetencji<sup>36</sup>”.

Projektowane rozwiązania są zatem niezgodne z art. 8 ust. 1, art. 179, art. 186, art. 187 Konstytucji RP.

Trudno się też zgodzić z twierdzeniem projektodawcy, jakoby przyznanie Prezydentowi RP kompetencji w zakresie dokonywania wyboru pomiędzy dwoma kandydatami zgłoszonymi przez Radę na konkretne stanowisko przyczyniło się do większej transparentności procesu powoływania sędziów i pogłębiło zaufanie do toczących się w tym zakresie postępowań (s. 12 uzasadnienia).

Zdaniem projektodawcy, ilość odwołań składanych do Sądu Najwyższego od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa świadczy o braku zaufania do postępowań prowadzonych przez Radę. Podkreślenia wymaga jednak, że o ile uchwały Rady dotyczące nieprzedstawienia konkretnych kandydatów zawierają uzasadnienie dotyczące poszczególnych kandydatów i są zaskarżalne, o tyle tego samego nie można powiedzieć o postanowieniach Prezydenta RP w przedmiocie niepowołania do piastowania urzędu. Zarówno więc kandydaci na sędziów przedstawiani przez Krajową Radę Sądownictwa, jak i opinia publiczna, będą mieli bardzo ograniczone możliwości uzyskiwania informacji na temat powodów, jakimi kierował się Prezydent nie powołując konkretnego kandydata do pełnienia urzędu. Niezwykle ograniczone będą też możliwości kwestionowania decyzji Prezydenta RP w omawianym zakresie.

---

<sup>35</sup> Ibidem, s. 450.

<sup>36</sup> Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. Kpt 1/08.

Mając powyższe na uwadze, nie powinno ulegać wątpliwości, że wskutek wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań procedura powoływania sędziów stanie się zdecydowanie mniej transparentna niż obecnie. Trudno też zakładać, że taki stan rzeczy przyczyni się do pogłębiania zaufania obywateli do działań państwa.

#### **IV. Wygaszenie mandatu członków Rady wybranych spośród sędziów.**

Projekt stanowi w art. 5, że mandat członków Rady wybranych spośród sędziów na podstawie dotychczasowych przepisów wygasa po upływie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy, co ma nastąpić po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Dotyczy to także Prezydium Rady, które jest – obok Przewodniczącego – jej organem (art. 15 obowiązującej ustawy). Według projektodawcy „skrócenie obecnych indywidualnych kadencji sędziów zasiadających w Radzie jest jedynym sposobem wprowadzenia przewidzianego niniejszą ustawą nowego demokratycznego procesu wyborczego” (s. 14 uzasadnienia). Oznacza to w istocie przyznanie, że nowy proces wyborczy ukształtowany w projektowanych przepisach, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wymaga skrócenia kadencji sędziów zasiadających w Radzie.

Niezależność Rady czyni nieodzownym zapewnienie respektowania postanowień Konstytucji RP dotyczących kadencji wybranych do Rady sędziów. Zdolność działania tych sędziów jako strażników niezależności sądów i niezawisłości sędziów byłaby zasadniczo podważona, gdyby ustawodawca miał możliwość skracania ich kadencji tylko dlatego, że postanowił zmienić reguły wyborcze odnoszące się do tej grupy członków Rady. Artykuł 5 projektowanej ustawy jest zatem niezgodny z art. 187 ust. 3 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

Artykuł 5 projektowanej ustawy, który wymaga zakończenia kadencji wybranych członków Rady oraz jej Prezydium, powoduje arbitralne przerwanie przez ustawodawcę funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa w zakresie z tego przepisu wynikającym, co jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą legalizmu, a zatem z art. 2 i 7 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi przykład nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków z wyboru<sup>37</sup>. W swym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w jej aspekcie badania przydatności i konieczności analizowanych norm, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że „jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej

---

<sup>37</sup> Por. ocenę ingerencji o takim charakterze w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 25/07.

uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję<sup>38</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że „zmiana mechanizmów regulacyjnych (...) winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji)<sup>39</sup>. W uzasadnieniu projektu nie wskazano „nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności<sup>40</sup>”.

Skrócenie kadencji wybranych członków Rady zgodnie z projektowaną ustawą oznaczałoby wprowadzenie w ustawie zwykłej zmiany Konstytucji RP bez dokonania zmiany w art. 187 ust. 3 obowiązującej ustawy zasadniczej. Byłaby to zarazem zmiana tożsamości ustrojowej Rady polegająca na odejściu od przejawiającej się w trwałości kadencji wybranych sędziów zasadniczej niezależności tej Rady od władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>41</sup>.

W myśl art. 187 ust. 3 Konstytucji RP kadencja wybranych członków Rady trwa cztery lata. W doktrynie wskazano, że zasada wyboru większości członków Rady na czteroletnią kadencję „nie nadaje samej Radzie charakteru organu kadencyjnego<sup>42</sup>. Radę „podobnie jak Krajową Radę Radiofonii i Telewizji należy zatem uznać za organ działający w permanencji i regularnie odnawiający swój skład<sup>43</sup>”.

Tym samym do wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa odnieść należy sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do KRRiTV tezę, że prawidłowa realizacja zadań tej Rady „wymaga zapewnienia niezależności jej członków<sup>44</sup>”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na znaczenie trwałości i stabilizacji funkcjonowania organów konstytucyjnych. Proponowana w art. 5 projektu zmiana polegająca na zakończeniu kadencji wybranych członków Rady oraz jej Prezydium ma arbitralny charakter, co w konsekwencji oznacza naruszenie art. 2 i art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Działanie ustawodawcy powodujące przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu. Jednocześnie uniemożliwia Radzie realizację zadań przypisanych przez ustrojodawcę na mocy art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz na podstawie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Przerwanie ciągłości działania Rady godzi w jej niezależność,

---

<sup>38</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. P 11/98, K 26/00 i K 8/07.

<sup>39</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/07.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Por. Opinia Sądu Najwyższego o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 2 maja 2016 r.).

<sup>42</sup> Tak L. Garlicki: uwagi do art. 187 ..., s. 6.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/06.

ponieważ ogranicza autonomię Rady wyrażająca się w kadencyjności jej wybranych członków.

W doktrynie zasadnie wskazywano, że kadencja wybieranych członków Rady „powinna być liczona indywidualnie”<sup>45</sup>, co znajduje potwierdzenie w praktyce. Nie jest też konieczne – w świetle art. 187 Konstytucji – by „wszyscy pochodzący z wyboru członkowie Rady byli wybierani w jednym czasie”<sup>46</sup>. Według projektodawcy przerwanie istniejących indywidualnych kadencji sędziów zasiadających w Radzie jest jedynym sposobem „wprowadzenia kiedykolwiek w życie nowego modelu wyborczego” (s. 15 uzasadnienia). Z uzasadnienia projektu wynika więc, że w celu wprowadzenia indywidualnych kadencji członków Rady wybieranych spośród sędziów trzeba skrócić indywidualne kadencje sędziów zasiadających już w Radzie, co jest tezą wewnątrznie sprzeczną. Skrócenie kadencji wybranych członków Rady i jej Prezydium projektodawca uzasadnia też potrzebą demokratyzacji procesu wyborczego, w wyniku którego wybierani są do Rady sędziowie. Realizacja tego celu nie ma jednak takiego oparcia w wartościach konstytucyjnych, które uzasadniałoby przerwanie ciągłości działania Rady jako organu konstytucyjnego, nieuchronne jako skutek zakończenia kadencji członków Rady wybieranych przez sędziów. Zmiana zasad wyborczych stanowi pretekst do przerywania ciągłości działania Rady, oraz ograniczenia jej zdolności do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jest to więc nieproporcjonalna ingerencja ustawodawcza, skoro dobro poświęcane – ciągłość działania Rady – przeważa nad dobrem mającym według projektodawcy podlegać ochronie, a więc nad demokratyzacją procedury wyboru członków Rady spośród sędziów. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych”<sup>47</sup>. Zakwestionowane uregulowanie prawne art. 5 opiniowanego projektu ustawy jest zatem nieproporcjonalne w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem o szczególnym znaczeniu dla urzeczywistnienia prawa do sądu – w myśl art. 45 Konstytucji – niezależnego, bezstronnego i niezawisłego. Poszanowanie prawa do sądu wymaga od ustawodawcy respektowania kadencji tego organu ze względu na konieczność zapewnienia ochrony jego niezależności w największym możliwym zakresie, w jakim należy zagwarantować przestrzeganie Konstytucji RP, by – stosownie do jej art. 8 ust. 1 – ustawa zasadnicza była najwyższym prawem. W konsekwencji należy zatem stwierdzić, że art. 5 projektu dotyczący zakończenia kadencji jest niezgodny z art. 45 i 186 ust. 1 w związku z art. 2

---

<sup>45</sup> Tak L. Garlicki: op. cit., s. 6.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 40/07.

i 187 ust. 3 Konstytucji RP przez to że, narusza zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do sądu, niezależności którego i niezawisłości jego sędziów strzeże Krajowa Rada Sądownictwa jako organ, którego wybrani członkowie mają kadencję trwającą cztery lata niezależnie od woli ustawodawcy.

Wymóg niezależności Krajowej Rady Sądownictwa wynika z tego, że w myśl art. 186 Konstytucji Rada ma stać na straży niezawisłości sądów i niezależności sędziów. Sama więc Rada musi dysponować – szczególnie w części, w jakiej składa się z sędziów pochodzących z wyboru – niezależnością przysługującą sądom. Zaprzeczeniem tej niezależności jest projektowany art. 5 otwierający perspektywę uzależnienia Rady od władzy politycznej przy pomocy przekształceń w jej funkcjonowaniu mających uzasadnić skrócenie kadencji wybranych do Rady sędziów oraz jej Prezydium. Projektodawca nie wskazał „nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności”<sup>48</sup>.

Należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrażono przekonanie – sformułowane na tle ustawowego zakończenia kadencji węgierskiego inspektora ochrony danych osobowych – w myśl którego gdyby w Unii Europejskiej „każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach, zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciężące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności (...). Ma to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach”<sup>49</sup>.

W myśl art. 6 projektu wyboru nowych członków Rady dokonuje się na podstawie nowych przepisów, w myśl których sędzia może pełnić funkcję wybieranego członka Rady tylko dwie kadencje. Projekt nie rozstrzyga, czy przy obliczaniu liczby kadencji bierze się pod uwagę dotychczasowy staż członka Rady, a zatem należy przyjąć, że zamieszczony w projekcie przepis ograniczający działa pro futuro. Odmienne rozwiązanie naruszałoby art. 2 Konstytucji stanowiąc „arbitralną ingerencję w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal”<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/07.

<sup>49</sup> Tak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w uzasadnieniu wyroku w sprawie C-288/12.

<sup>50</sup> Tak, w odniesieniu do rozwiązania zawartego w ustawie o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych ustaw, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 64/07.



## V. Nieodpowiedni okres dostosowawczy.

Artykuł 8 projektowanej ustawy stanowi, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ pozbawia Krajową Radę Sądownictwa możliwości adaptacji do radykalnie zmienianych warunków funkcjonowania. Wskutek zbyt krótkiego *vacatio legis* ustawa nowelizująca, która kształtuje w nowy sposób organizację Krajowej Rady Sądownictwa i tryb postępowania przed Radą, wyłącza możliwość racjonalnego dostosowania funkcjonowania Rady do nowych wymagań.

Należy podkreślić, że instytucja *vacatio legis* jest elementem koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP i znajduje swe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa<sup>51</sup>. Żaden ważny interes państwa nie wymaga zastosowania wskazanego w projekcie okresu dostosowawczego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że *vacatio legis* „jest z istoty swojej instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji”<sup>52</sup>. Zdaniem Trybunału „odpowiednia *vacatio legis* to również okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych, czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nie obowiązujących regulacji”<sup>53</sup>.

Z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne i mogli w należyty sposób przygotować się do nowych wymogów. Niezgodne z art. 2 Konstytucji są zatem te zwłaszcza rozwiązania prawne zawarte w ustawie nowelizującej, które wprowadzają zaskakujące i dysfunkcjonalne zmiany dotyczące Rady. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do możliwości zapoznania się przezeń z nowym przepisem oraz możliwości adaptacji do nowej regulacji prawnej<sup>54</sup>. Na odpowiedniość *vacatio legis* ma także wpływ stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresata. Artykuł 8 projektu pozbawia Radę możliwości dostosowania się do nowej sytuacji, wynikającej z ingerencji projektu w jej status ustrojowy, a zatem jest to przepis niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

---

<sup>51</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 6/09.

<sup>52</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie U 10/01.

## VI. Termin na zgłoszenie uwag

Jedynie na marginesie powyższych uwag należy zwrócić uwagę na fakt, że termin do przesłania przez Sąd Najwyższy uwag do opiniowanego projektu został wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości z naruszeniem przepisów uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin prac Rady Ministrów (t.j. M.P. z 2016 r., poz. 1006 z późn. zm., dalej jako „Regulamin”).

Zgodnie z § 40 ust. 1 Regulaminu organ wnioskujący, kierując projekt dokumentu rządowego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, wskazuje termin do zajęcia stanowiska. Jeżeli termin ten nie wynika z przepisów odrębnych, powinien być on wyznaczony z uwzględnieniem przedmiotu, zakresu i objętości projektu dokumentu rządowego, zakresu podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilności sprawy (§ 40 ust. 2 Regulaminu). Co do zasady jednak wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego — krótszego niż 14 dni, od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia (§ 40 ust. 2 i 3). W odniesieniu do projektów ustaw § 129 Regulaminu wskazuje, że wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, iż pismo zawierające skierowaną do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego prośbę o zgłoszenie uwag do opiniowanego projektu nosi datę 24 stycznia 2017 r., zaś wyznaczony w nim termin upływa w dniu 31 stycznia 2017 r. W świetle powyższych przepisów Minister Sprawiedliwości powinien więc szczegółowo uzasadnić odstępstwo od minimalnych terminów na zajęcie stanowiska określonych w przepisach Regulaminu. Opiniowany projekt nie zawiera natomiast żadnego uzasadnienia w tym zakresie.

## VII. Wnioski

Mając na względzie powyższe rozważania, przedłożony projekt należy ocenić jednoznacznie negatywnie.