

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 19 maja 2016 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz
niektórych innych ustaw**

Po zapoznaniu się z treścią przedłożonego projektu Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje go negatywnie i zgłasza następujące uwagi.

Ocena proponowanych zmian wymaga przede wszystkim ich odniesienia do konstytucyjnej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa. Rada jest organem powołanym do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – dalej jako Konstytucja), z czego wynika obowiązek podejmowania przez Radę działań mających na celu ochronę tych wartości konstytucyjnych (R. Pęk, *Komentarz do art. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, [red.] Górski A., Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, Wolters Kluwer 2013, s. 21). Ustrojodawca wprowadził w związku z tym mechanizm chroniący niezależność Rady – w Konstytucji przyjęto bezpośrednio reguły dotyczące składu Rady, kadencji jej członków oraz sposobu ich powoływania i wybierania. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa mają umocowanie konstytucyjne ze względu na ich szczególne znaczenie ustrojowe – ich pozycja *de facto* decyduje bowiem o niezależności i efektywności pracy Rady. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zadania Krajowej Rady Sądownictwa statuuje ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, konstytucyjnie określonego składu i kompetencji Rady. Skoro zaś jej kompetencje w kwestiach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów mają konstytucyjne zakotwiczenie, to ustawodawca zwykły może jedynie w konstytucyjnych granicach je doprecyzować. Przedłożony projekt przewiduje zaś rozwiązania zmieniające ustrojową pozycję Krajowej Rady Sądownictwa bez zmiany Konstytucji, sprowadzając ryzyko ograniczenia sprawności Rady w wypełnianiu wyznaczonej w ustawie zasadniczej roli strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Odnosząc się do przedstawionych w projekcie zmian, Krajowa Rada Sądownictwa sygnalizuje, że znacząca część proponowanych rozwiązań jest niezgodna z Konstytucją.

Chodzi o propozycje wygaszenia kadencji dotychczasowych członków Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, zmiany kompetencji przysługujących Prezydentowi w procesie nominacyjnym na stanowiska sędziowskie oraz odebrania prezesom i wiceprezesom sądów prawa członkostwa w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Z dezaprobatą należy odnieść się również do niczym nieuzasadnionych postulatów zmiany składu Rady, prowadzącej do osłabienia przedstawicielstwa w jej strukturach najwyższych autorytetów wymiaru sprawiedliwości wywodzących się z wyboru dokonanego przez Sąd Najwyższy, modyfikacji trybu wyborów przedstawicieli sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, a także ograniczenia liczby dopuszczalnych kadencji sędziego w Radzie.

I.

1. Jako niezgodną z art. 187 ust. 3 Konstytucji należy ocenić propozycję wygaszenia kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w pkt 2 ust. 1 tego artykułu (art. 5 w zw. z art. 7 projektu). Stosownie do brzmienia art. 187 ust. 3 Konstytucji kadencja wybranych członków Rady trwa cztery lata. Ustrojodawca nie przewidział możliwości ich odwołania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07). Przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego, do którego doprowadziłoby wygaszenie kadencji dotychczasowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, godzi w zasadę ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa, stanowiącą jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny. Brak ciągłości w funkcjonowaniu takich organów musi mieć swoją podstawę wyrażoną w przepisach konstytucyjnych. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Zadania te realizuje w szczególności przez: rozpatrywanie i ocenianie kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów oraz asesorów sądowych, przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów i asesorów sądowych, uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych oraz czuwanie nad ich przestrzeganiem, wypowiedanie się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej, wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, przedstawianie wniosków w tym zakresie, a także występowanie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 3 ust. 1 pkt 1-6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. Nr 126, poz. 714 z późn. zm. – dalej jako ustawa o KRS,

art. 186 ust. 2 oraz art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji). Jest zatem Rada konstytucyjnym organem państwa wyposażonym w szereg istotnych kompetencji, których realizacja stanowi element wykonywania przez państwo jego funkcji. Polski system konstytucyjny przyjmuje zasadę ciągłości działania organów konstytucyjnych, mając na względzie, że wszelkie wyjątki od wspomnianej zasady stanowią zagrożenie dla ich realizacji. Wejście w życie projektowanego przepisu doprowadziłoby do utraty mandatu przez 60% obecnego składu osobowego Rady, co oznaczałoby faktyczną zmianę jej gremium przed upływem kadencji. Zagwarantowanie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa wymaga respektowania postanowień Konstytucji 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. Przepis art. 5 projektu stanowi przykład nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków z wyboru. Wprawdzie w uzasadnieniu projektu powołano się na stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 18 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. K 25/07), że „nakładanie nowych obowiązków lub ograniczeń w trakcie kadencji na osoby piastujące mandat nie jest zakazane co do zasady”, to przemilczano dopełnienie tej myśli, że w przypadkach, w których Trybunał nie dopatrywał się niekonstytucyjności wprowadzonych ograniczeń, istniał ważny interes publiczny, polegający na konieczności wyeliminowania stanów faktycznych o charakterze patologicznym (okoliczności sprzyjających korupcji czy sprawowaniu mandatu w przypadku skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej). Zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet dopuszczalna – jak podniósł Trybunał – powinna 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). W uzasadnieniu projektu nie przedstawiono natomiast „nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 25/07). Projektowane skrócenie kadencji wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa oznaczałoby wprowadzenie w ustawie zwykłej zmiany Konstytucji bez dokonania zmiany 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 niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

2. Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje propozycję, sprzeczną z ustawą zasadniczą, zmiany funkcji przypisanej Prezydentowi w Konstytucji w zakresie powoływania do pełnienia urzędu na wolne stanowiska sędziowskie. Akceptacji Rady nie może zyskać projektowana regulacja, zgodnie z którą w przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie więcej niż jednego kandydata Rada przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (projektowany art. 37 ust. 1 ustawy o KRS). Takie rozwiązanie stanowi naruszenie art. 179 Konstytucji, w myśl którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Jakkolwiek kompetencja Prezydenta do powoływania sędziów nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji), to prerogatywy tej nie należy utożsamiać z prawem wyboru kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (Prezydent jest konstytucyjnie umocowany do dokonywania wyboru tylko wtedy, kiedy ustawa zasadnicza wyraźnie tak stanowi).

W procedurze nominacyjnej na stanowiska sędziowskie do wyłącznej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa należy składanie wniosków o powołanie sędziów, czyli dokonanie wyboru i wskazanie kandydatów na określone stanowiska sędziowskie. Prezydent dopiero po złożeniu wniosku może zaś podjąć działania mające na celu powołanie sędziów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09). Konstytucja wyraźnie rozróżnia uprawnienie Prezydenta do powoływania sędziów, wynikające z art. 144 ust. 3 pkt 17, od powołania sędziów do pełnienia określonych funkcji w strukturach wymiaru sprawiedliwości z art. 144 ust. 3 pkt 20-23 – w tym drugim przypadku przewidując dokonanie powołania spośród kandydatów przedstawionych przez gremia wskazane w Konstytucji: Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3), Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185) czy Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2) oraz w ustawach (art. 12 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1064 z późn. zm., art. 13 § 2 w zw. z art. 16 § 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r., poz. 499 z późn. zm., art. 45 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 z późn. zm.).

W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że uprawnienie głowy państwa do powoływania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim „jest uzależnione od przedstawienia przez Krajową Radę Sądownictwa stosownego wniosku” (M. Haczkowska, red.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 448), swoboda działania Prezydenta w tym zakresie „ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec zaproponowanego kandydata” (J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*, Warszawa 1999, s. 304.), przy czym Prezydent nie może „powołać na stanowisko sędziego osoby, wobec której KRS nie przedstawiła wniosku o dokonanie takiego powołania” (L. Garlicki, *Uwagi do art. 179*, [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, s. 4.), „odmawiając uwzględnienia wniosku KRS Prezydent nie może [zaś] w to miejsce powołać osoby nieobjętej wnioskiem” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 797). Prezydent nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji wyboru kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego, przyznanej Krajowej Radzie Sądownictwa. W płaszczyźnie konstytucyjnej organ ten nie jest właściwy do dokonywania wyboru alternatywnego w stosunku do wyboru dokonanego przez Radę (Krajowa Rada Sądownictwa nie opiniuje kandydatów, ale dokonuje ich wyboru, który ma charakter stanowczy – bez wniosku Rady Prezydent nie może powołać nikogo na urząd sędziego. Ustrojodawca nie przewidział dla Prezydenta, jako organu władzy wykonawczej, kompetencji do wyboru, a jedynie do powoływania, co stanowi istotną różnicę. W przeciwnym razie, gdyby uznać, że Prezydent posiada kompetencję do dokonywania wyboru, to na jakiej podstawie miałby być w jej realizacji tak znacząco ograniczany – tylko do dwóch osób w postępowaniach, w których uczestniczy więcej niż jeden kandydat.). Tak jak Prezydent nie może wybierać sędziów, tak Krajowa Rada Sądownictwa nie może ich powoływać. Zarówno Rada, jak i Prezydent, jako organy o odrębnych i odmiennych kompetencjach, zostały umocowane do realizacji różnych zadań, w wykonywaniu których nie mogą się zastępować. Dokonanie wyboru przez Radę a powołanie przez Prezydenta to dwa odrębne, wywodzące się z różnych kompetencji akty, będące wyrazem odmiennych pozycji ustrojowych zapisanych w Konstytucji. Wskazuje na to także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 23 czerwca 2009 r. (w sprawie o sygn. Kpt 1/08).

Należy wyraźnie zaznaczyć, że art. 10 ust. 1 Konstytucji, statuujący zasadę podziału władz, mówi o ciężącym na organach państwa obowiązku dbania o to, aby trzy władze [ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska] pozostawały w równowadze (E. Łętowska, *Władza sędziowska a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania?* [red.]

Piotrowski R., *Pozycja ustrojowa sędziego*, Wolters Kluwer 2015, s. 134). Na gruncie powołanego przepisu brak jest podstaw do przyjęcia nadrzędności którejkolwiek z wymienionych władz. Zarówno władza ustawodawcza, wykonawcza jak i sędziowska pochodzą od suwerena – Narodu, który, jak wskazano w Preambule Konstytucji, „ustanowił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. W tym świetle niedopuszczalne jest wywodzenie nadrzędności jednego konstytucyjnego organu (pochodzącego z wyborów bezpośrednich), jakim jest Prezydent, nad innym konstytucyjnym organem (kolegialnym, którego skład określa wprost art. 187 ust. 1 Konstytucji), to jest Krajową Radą Sądownictwa. Całkowicie nieuprawnione zatem jest uznanie przez projektodawcę, że sposób wyboru Prezydenta (sprawującego władzę wykonawczą) czyni go bardziej predestynowanym do wyboru sędziów niż Krajową Radę Sądownictwa – skupiającą przedstawicieli wszystkich władz i stojącą na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Należy przy tym wyraźnie zaakcentować, że władza sędziowska jest równorzędna dwóm pozostałym władzom. Wbrew twierdzeniom prezentowanym w uzasadnieniu projektu nie ma żadnej hierarchii władz, władzy bardziej lub mniej legitymowanej – bowiem wszystkie trzy władze pochodzą od Narodu Polskiego (por. S. Dąbrowski, *Władza sędziowska – definicja, funkcja, atrybuty*, [red.] Piotrowski R., *Pozycja ustrojowa sędziego*, Wolters Kluwer 2015, s. 23).

Zasada podziału władz nie eliminuje powiązań władzy sędziowskiej z władzą wykonawczą i ustawodawczą, niemniej jednak musi zostać zachowana zasada odrębności i niezależności władzy sędziowskiej a istniejące powiązania nie mogą ingerować w jej istotę (nie mogą pozbawiać sądów cechy niezależności a sędziów przymiotu niezawisłości, w tym w wymiarze ustrojowym i organizacyjnym). Z tego powodu organ władzy wykonawczej (Prezydent) nie może posiadać uprawnienia do wyboru osób mających wejść w poczet członków środowiska sędziowskiego. Kwestia dokonywania wyboru w tym zakresie jest prawidłowo powierzona organowi kolegialnemu (Krajowej Radzie Sądownictwa), składającemu się z przedstawicieli wszystkich władz i wyraźnie powołanemu wolą Narodu Polskiego do czuwania nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Prawidłowo wskazuje R. Pęk, że źródłem legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa do wykonywania jej konstytucyjnych zadań, w tym przede wszystkim realizacji

wyłącznego prawa do przedstawiania Prezydentowi wniosków o powołanie na stanowiska sędziowskie, jest zarówno legitymacja historyczna (wprowadzenie do polskiego systemu prawnego niezależnego organu, który gwarantuje niezależność sądów i niezawisłość sędziów, było jednym z kluczowych elementów transformacji ustrojowej), umocowanie Rady w Konstytucji, a także jej skład: sędziowie wybrani przez organy samorządu sędziowskiego, wybrani przez Sejm i Senat posłowie i senatorowie (...) oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Minister Sprawiedliwości i przedstawiciel Prezydenta (R. Pęk, *Komentarz do art. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa...*, ss. 21-22).

Projektowany art. 37 ust. 1 nie precyzuje kryteriów, według których Prezydent miałby dokonywać wyboru sędziów spośród kandydatów przedstawianych przez Krajową Radę Sądownictwa. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 60 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej (nie gwarantuje natomiast przyjęcia do tej służby). Podstawowym celem tego przepisu jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Analizowany przepis z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2002 r. w sprawie o sygn. SK 18/01). Niewątpliwie prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie. Szczególna ranga oraz rola sądów w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga, aby przedstawione wyżej zasady konstytucyjne były respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów, należy wykluczyć wszelką arbitralność i dowolność w tym zakresie (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. SK 43/06). Projektowane zmiany pozostawiają zaś Prezydentowi określenie kryteriów nominacyjnych, co sprowadza ryzyko stosowania

kryteriów alternatywnych w stosunku do tych, które są stosowane przez Krajową Radę Sądownictwa.

Stanowisko, że Prezydent nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji wyboru kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego, znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06). Istotną okolicznością w tym zakresie pozostaje również brak określenia cech „czynności urzędowej” Prezydenta polegającej na powoływaniu na stanowisko sędziowskie. W doktrynie podkreśla się, że tak zwane „akty urzędowe Prezydenta to wszelkie akty dokonywane w formie pisemnej, wydawane w wykonywaniu przysługujących mu konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wywołujące skutki prawne. Nie ma przy tym znaczenia, jaką nazwą zostaną opatrzone. Pozostałe czynności, które wprawdzie są wykonywane przez głowę państwa, ale nie wywołują skutków prawnych, albo nie są stwierdzone pismem, należy określić jako „czynności urzędowe” – w świetle art. 144 ust. 3 Konstytucji nie podlegają one kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Mając na względzie wykładnię gramatyczną tego przepisu, należałoby przyjąć, że do prerogatyw głowy państwa znajduje zastosowanie zasada *exceptiones non sunt extendendae*, a zatem niedopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej” (B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.. Część II*, Ius Novum 2011 nr 3, ss. 136 i 145). Uczestnicy postępowania nominacyjnego mogą w obecnym stanie prawnym odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS). W przypadku przyznania Prezydentowi kompetencji dokonywania wyboru kandydatów na sędziego, uczestnicy postępowań konkursowych pozbawieni zostaną prawa do kontroli legalności wyboru dokonanego przez ten organ, gdyż przysługujące mu prerogatywy nie podlegają zaskarżeniu w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Takie stanowisko zostało ukształtowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m.in. postanowienie NSA z 16 października 2012 r., I OSK 1885/12). Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdził, że powoływanie sędziów przez Prezydenta nie jest uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz stosowaniem norm konstytucyjnych przewidujących kompetencję kreacyjną, niebędącą stosunkiem administracyjnoprawnym. Prezydent jest organem władzy wykonawczej, lecz nie może być w tej materii uznany za organ administracji publicznej. Przyznane mu uprawnienia

nominacyjne dowodzą szczególnych relacji między głową państwa i władzą sądowniczą, niemieszczących się w ramach wykonywania administracji. Przyjęcie, że Prezydent, kształtując skład osobowy władzy sądowniczej, działa jako organ administracji publicznej, ewidentnie naruszyłoby zasadę podziału i równowagi władz oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego (postanowienie NSA z 17 października 2012 r., I OSK 1877/12).

W tym miejscu należy wskazać na niestosowną insynuację projektodawcy, że liczba „zaskarżanych [do Sądu Najwyższego] 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”. Korzystanie przez uczestników postępowań nominacyjnych z uprawnienia do wniesienia odwołania od uchwał Rady nie może być przedstawiane jako „dowód” braku zaufania do tego organu. Uzasadnianie proponowanego brzmienia art. 37 ust. 1 ustawy o KRS tym, że „przedstawienie większej liczby kandydatów do objęcia urzędu sędziego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (...) ograniczy zaskarżalność uchwał Krajowej Rady Sądownictwa”, przy jednoczesnej propozycji pozbawienia uczestników tych postępowań prawa do odwoływania się od aktu wyboru, którego miałby dokonywać Prezydent, można określić wyłącznie jako wyraz ignorancji dla zasad demokratycznego państwa prawnego. Nie sposób pominąć przy tym wadliwości uzasadnienia projektu – trafności dokonywanych przez Krajową Radę Sądownictwa wyborów nie można bowiem oceniać na podstawie poziomu zaskarżalności jej uchwał, wyrażanego w liczbie składanych odwołań (niejednokrotnie przez te same osoby od różnych uchwał), ale rozpatrując rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, wyraźnie wskazujące na tendencję wzmacniania się stabilności podejmowanych przez Radę decyzji w sprawach indywidualnych (w 2014 r. Sąd Najwyższy uchylił zaledwie 2,2% wszystkich uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa a w 2015 r. już tylko 0,7% z całej ich liczby – por. E. Stryczyńska, *Jeśli odwołanie to z namysłem. Przegląd najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego*, Krajowa Rada Sądownictwa Kwartalnik, grudzień 2015 r., nr 4(29), s. 5).

3. Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na niezgodność z Konstytucją przepisów, w myśl których proponuje się odebrać prezesom i wiceprezesom sądów prawo członkostwa w Krajowej Radzie Sądownictwa (projektowane art. 13 ust. 1 pkt 13 i art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy o KRS). Rozwiązanie takie stanowi naruszenie niezależności sądownictwa, gdyż ogranicza bierne prawo wyborcze do Rady sędziów pełniących wymienione funkcje.

W sposób stanowczy i jednoznaczny wypowiedział się w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r. (w sprawie o sygn. K 25/07). Z motywów tego rozstrzygnięcia wynika, iż przepis art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wyraźnie określa, że członkami Krajowej Rady Sądownictwa mogą być sędziowie. Ustrojodawca nie wskazał żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby członkostwo w tym organie. W szczególności nie wymienił Rady wśród organów, co do których zastosowanie znajduje zasada niepołączalności urzędów lub funkcji (por. art. 103, art. 132, art. 150, art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 205 ust. 3, art. 209 ust. 3, art. 214 ust. 2 i art. 227 ust. 4 Konstytucji). Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji ustawodawca zwykły jest uprawniony wyłącznie do określenia ustroju, zakresu działania i trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposobu wyboru jej członków. Nie ma zatem kompetencji do ustanawiania dodatkowych reguł, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady, i w rezultacie być wybrany na jej członka, a który ma być tego członkostwa pozbawiony i z jakich przyczyn. Trybunał podkreślił, że ograniczenie prawa do członkostwa w Krajowej Radzie Sądownictwa prezesów i wiceprezesów sądów musiałoby mieć szczególne umotywienie i umocowanie konstytucyjne. Przywołał przy tym swoje wcześniejsze orzeczenie z 28 listopada 2001 r. w sprawie o sygn. akt K 36/01, w którym stwierdził, że niekonstytucyjny jest przepis ustawy, którym ustawodawca, regulując konstytucyjne prawo uprawnionego, uzupełnia Konstytucję i dokonuje jej ograniczającego dointerpretowania z naruszeniem jej zasad (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r., K 25/07).

II.

Poza wypowiedzeniem się odnośnie do kwestii niezgodności z Konstytucją części proponowanych rozwiązań, Rada zgłasza uwagi również do pozostałych propozycji zmian przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Szanując prawo ustawodawcy zwykłego do wprowadzania rozwiązań dotyczących ustroju, zakresu działania i trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposobu wyboru jej członków, Rada negatywnie ocenia zmiany proponowane w zakresie procedury tego wyboru. Sprzeciw Krajowej Rady Sądownictwa budzi projektowany mechanizm organizacji wyborów, w tym oparta na niejasnych przesłankach propozycja utworzenia okręgów wyborczych (projektowany art. 11b ustawy o KRS) i powołania komisji wyborczych (projektowany art. 11a ustawy o KRS) oraz związane z tym odebranie uprawnień kreacyjnych właściwym zgromadzeniom sędziów (art. 2-4 projektu), a także postulat wprowadzenia nowych zasad co do liczby członków Rady wybieranych przez sędziów poszczególnych sądów

(projektowane art. 11 i art. 12 - art. 13a ustawy o KRS). W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa za nieuzasadnioną i nieracjonalną należy uznać proponowaną konstrukcję okręgów wyborczych, która nie pokrywa się z istniejącymi obszarami apelacji (mimo takiej samej ich liczby). Projektowana ustawa nie definiuje pojęcia okręgu wyborczego ani nie określa kryteriów, według których okręgi te mają być tworzone. Dodatkowo, okręgi wyborcze tworzy się w załączniku do ustawy, a zatem każdorazowa ich zmiana będzie wymagała nowelizacji ustawy (np. w przypadku zmiany granic okręgu sądu okręgowego lub apelacyjnego). Mechaniczne połączenie okręgów z różnych apelacji utrudni sędziom zapoznanie się z kandydaturami osób ubiegających się o członkostwo w Radzie (np. przydzielenie Sądu Okręgowego Warszawa-Praga do okręgu wyborczego przy Sądzie Apelacyjnym w Białymstoku, czy Sądów Okręgowych w Jeleniej Górze i Zielonej Górze do okręgu wyborczego przy Sądzie Apelacyjnym w Szczecinie). Dokonanie wyboru przez przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów – jak to przewidują obowiązujące przepisy ustawy – pozwala na dokonanie wyboru osoby znanej wyborcom bardziej aniżeli projektowany system. Mimo że w uzasadnieniu projektu podano, iż „ustalenie okręgów wyborczych nastąpiło według kryterium liczby sędziów pełniących służbę, aby zachować porównywalną liczbę sędziów posiadających czynne prawo wyborcze w każdym z okręgów wyborczych”, to proponowane okręgi różnią się znacząco liczbą sędziów pełniących służbę (od 738 do 1076 sędziów w danym okręgu wyborczym). Tym samym projektowane utworzenie sztucznych okręgów wyborczych nie gwarantuje, wbrew twierdzeniom projektodawcy, wyrównania liczby elektorów, ani nie urzeczywistnia „zasady równego głosu każdego sędziego sądu powszechnego”. Nie można oprzeć się w związku z tym wrażeniu, że projektowane zmiany mają na celu osłabienie poparcia dla osób mających szczególne kwalifikacje do reprezentowania środowiska sędziowskiego w Krajowej Radzie Sądownictwa. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono w dostatecznym stopniu, dlaczego w ocenie projektodawcy aktualnie obowiązujące rozwiązania nie są wystarczające i wymagają zmiany. Podkreślenia wymaga także brak określenia w projekcie kworum, koniecznego do dokonania ważnego wyboru przedstawicieli do Rady. Określenie kworum gwarantuje reprezentatywność wyboru członków KRS. Wybór powinien być nadal dokonywany przez istniejące organy samorządu sędziowskiego, ponieważ Rada powinna być emanacją tego samorządu. Obecne zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów dokonują wyboru członków KRS przy zachowaniu kworum. Tylko przy określeniu kworum znaczenia nabiera wybór członków KRS dokonywany większością głosów.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że projektodawca, postulując wprowadzenie „wspólnej kadencji członków Rady”, wyraża w uzasadnieniu projektu krytyczną opinię odnośnie do stanowiska Rady z 12 lutego 2002 r. w przedmiocie wykładni art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie odnosząc się przy tym do treści opinii prof. Janusza Trzcíńskiego w sprawie kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa (na tle art. 187 Konstytucji) – stanowiącej załącznik do tego stanowiska. W ocenie Rady aktualność zachowuje zaprezentowany w opinii pogląd, w myśl którego w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi trzy kategorie członków, których kadencje się różnią, w związku z czym nie można powiedzieć, że kadencja Rady jako organu o składzie kolegiálním trwa ściśle określoną liczbę lat. Okres czterech lat wymieniony w art. 187 ust. 3 Konstytucji nie odnosi się ani do organu jako całości, ani do wszystkich członków Krajowej Rady Sądownictwa, lecz tylko do grupy „wybranych członków” Rady i to nie jako całości, zorganizowanej grupy, lecz do poszczególnych jej członków. Pojęcie „wybranych członków” należy rozumieć jako „poszczególnych wybranych członków”, to znaczy członków indywidualnie wybranych. Koniec kadencji członków każdej z trzech grup jest przy tym inaczej oznaczony: powiązany z pełnioną funkcją (art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), z upływem czteroletniej kadencji liczonej od dnia wyboru do Rady (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji) albo z kadencją Sejmu i Senatu (art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). Ponadto nie wszyscy członkowie Rady są powoływani na okres kadencji – osoba powołana przez Prezydenta może być wszakże odwołana w każdym czasie i nie jest w ogóle powoływana na okres kadencji (art. 8 ust. 1 ustawy o KRS). Przyjęta przez Krajową Radę Sądownictwa interpretacja indywidualnego liczenia kadencji członków, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie pozostaje w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji. Jej funkcjonowanie przyczynia się zaś do zachowania ciągłości działań konstytucyjnego organu kolegiálního, jakim jest Rada, i umożliwia nowym członkom czerpanie wiedzy z doświadczeń osób już wchodzących w jej skład.

Odnosząc się natomiast do propozycji ograniczenia liczby dopuszczalnych kadencji sędziego w Krajowej Radzie Sądownictwa (projektowany art. 10 ust. 2 ustawy o KRS), Rada zwraca uwagę, że ustrojodawca nie wprowadził żadnego ograniczenia w tym zakresie. Obowiązujące obecnie ograniczenie liczby kadencji sędziów wybranych do Rady do dwóch kadencji ma zapobiec „możliwości nadmiernej powtarzalności wyboru i przez to powstawania swoistej zawodowości reprezentacji środowiska wybierającego przedstawicieli” (R. Pęk, *Komentarz do art. 10 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, [red.] Górski A.,..., s. 91).

Reguła dwóch kadencji spełnia swoją rolę rozsądnego kompromisu między stabilizacją składu sędziowskiego, czyli ryzykiem petryfikacji doświadczenia, a rotacją wybranych sędziów, czyli ryzykiem braku kontynuacji i zdominowania sędziowskiego składu Krajowej Rady Sądownictwa przez osoby rozpoczynające zdobywanie doświadczenia w Radzie. Także ta kwestia nie została uargumentowana w uzasadnieniu projektu – nie wyjaśniono, dlaczego w ocenie projektodawcy aktualnie obowiązujące rozwiązania nie są wystarczające i wymagają zmiany. Krajowa Rada Sądownictwa nie może przy tym zaakceptować zawartej w uzasadnieniu projektu insynuacji, podanej jako argument za wprowadzeniem proponowanego rozwiązania, o „braku transparentności procesów decyzyjnych w Radzie” czy „takim sposobie wykonywania mandatu przez sędziego członka Rady, aby jego celem było ponowne ubieganie się o wybór na kolejną kadencję”. Twierdzenia takie są nieuprawnione, nie poparte żadną argumentacją, czy przytoczeniem faktów, a godzą w dobre imię zarówno Krajowej Rady Sądownictwa, jak i poszczególnych jej członków będących sędziami.

Podkreślić również należy, że w zakresie zmian proponowanych w art. 2-4 projektu przekroczone zostały uprawnienia przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości – zmiany te dotyczą bowiem sądów wojskowych (nie dopełniono wymogu konsultacji z Ministrem Obrony Narodowej w zakresie zmiany przepisów) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

III.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że uzasadnienie przedłożonego projektu nie spełnia wszystkich kryteriów określonych w § 34 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M.P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm. – dalej jako Regulamin Sejmu) oraz § 12 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm. – dalej jako Zasady techniki prawodawczej). W uzasadnieniu w szczególności nie wyjaśniono konieczności potrzeby wydania projektowanej ustawy, nie przedstawiono wyników przeprowadzonych konsultacji (wobec braku ich przeprowadzenia ze środowiskiem sędziowskim), nie poinformowano też o możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do proponowanych środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu (§ 34 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 Regulaminu Sejmu, § 12 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej).

Należy zgodzić się z twierdzeniem, że istotnym elementem każdego uzasadnienia jest wykazanie, z jakich względów uważa się, że dotąd obowiązujące normy są niewłaściwym

środkiem oddziaływania społecznego i że należy je zastąpić nowymi. (...) Należy ponadto wykazać, na jakich podstawach opiera się przypuszczenie, że projektowane normy będą zadawalająco skutecznymi, ekonomicznymi i trwałymi środkami oddziaływania, albo dlaczego wydanie projektowanego aktu jest konieczne, mimo że warunki te mogą nie zostać spełnione. (...) Uzasadnienie powinno zawierać również zwięzłą informację o przebiegu prac nad projektem przekładanego aktu normatywnego, a zwłaszcza: a) jakie rozważano rozwiązania alternatywne i z jakich powodów z nich zrezygnowano; b) jakie były wyniki wstępnej kontroli aktu, czy je uwzględniono, czy odrzucono – i z jakich powodów (S. Wronkowska, *Komentarz do § 12 Zasad techniki prawodawczej*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, ss. 52-54).

Zasada poprawnej legislacji jest wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji i obejmuje między innymi zasadę przestrzegania techniki prawodawczej. W jej myśl przepisy prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału ustawodawca nie powinien odstępować od stosowania tych zasad, mimo, że są dla niego niewiążące (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2002 r. w sprawie o sygn. P 13/02, z 29 października 2003 r. w sprawie o sygn. K 53/02, czy z 26 listopada 2003 r. w sprawie o sygn. SK 22/02).