



Warszawa, 11 grudnia 2017 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 686)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa ma na celu zmianę sposobu wyboru sędziów–członków Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także jako KRS lub Rada), wprowadzenie na poziomie ustawowym instytucji „wspólnej kadencji” członków KRS należących do wyżej wymienionej grupy oraz skrócenie kadencji dotychczasowych członków Rady będących sędziami. Ustawa reguluje ponadto szczegółowe zagadnienia związane z postępowaniem przed Krajową Radą Sądownictwa, w tym liczebność i skład zespołów wyznaczanych przez Przewodniczącego Rady w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady czy też obowiązki Przewodniczącego i zespołu względem Ministra Sprawiedliwości. Ideą, którą realizuje nowela, jest również nadanie procesowi podejmowania decyzji przez KRS waloru pełnej transparentności oraz zapewnienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej możliwości zapoznania się z dokumentami zgromadzonymi w toku postępowania przed Radą. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, te ostatnie rozwiązania mają zwiększyć zaufanie obywateli do prac Krajowej Rady Sądownictwa oraz dostarczyć Prezydentowi instrumenty do analizy wszystkich zgłoszonych kandydatur na stanowiska sędziowskie i asesorskie.

Według stanu prawnego ukształtowanego przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej jako ustawa z 2011 r.), członkowie KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a więc reprezentanci środowiska sędziowskiego, wybierani byli przez:

1) Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego spośród sędziów tego Sądu (w liczbie 2),

- 2) Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych spośród wszystkich sędziów sądów administracyjnych (2),
- 3) zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swego grona (2),
- 4) zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swego grona (8),
- 5) Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych spośród swego grona (1)¹⁾.

Ustawa z 2011 r. nie przesądza *expressis verbis*, czy kadencja członków Rady wybranych w ten sposób ma charakter zbiorowy czy też indywidualny. W jej przepisach zostało sprecyzowane jedynie, że zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady wybieranych spośród sędziów sądów administracyjnych (art. 12). Taki sam termin został zakreślony na wyłonienie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych (w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego) oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów (w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu) – art. 13 ust. 1–3. Niemniej z przyjętej praktyki²⁾ wynikało, że czteroletnia kadencja, do której nawiązują w swej treści art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 3 ustawy z 2011 r. i o której to stanowi art. 187 ust. 3 Konstytucji, była liczona osobno dla każdego z sędziów–członków KRS³⁾.

Opiniowana ustawa zmienia dotychczasowe rozwiązania w tych dwóch sferach i zakłada, po pierwsze, że członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych będzie wybierał Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a w razie braku takiej większości – bezwzględną większością głosów przy analogicznym kworum (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11d ust. 5 i 6). Po drugie, dodawany ustawą przepis art. 9a (art. 1 pkt 1)

¹⁾ W sprawie K 5/17 (wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., Dz. U. z dnia 21 czerwca 2017 r., poz. 1183) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność m.in. regulacji dotyczącej wyboru członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych oraz sędziów sądów powszechnych (odpowiednio pkt 2 oraz 3 i 4 wyliczenia) z uwagi na nieuzasadnione zróżnicowanie pozycji sędziów sądów administracyjnych z punktu widzenia czynnego prawa wyborczego oraz równie nieuzasadnione zróżnicowanie – pod względem biernego prawa wyborczego – sędziów należących do poszczególnych pionów sądownictwa i zarazem przyjęcie w tym zakresie mechanizmu dyskryminującego niektórych sędziów w ramach tej samej grupy (dot. to sędziów sądów powszechnych).

²⁾ Praktykę tę ugruntowała uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 lutego 2002 r. w przedmiocie wykładni art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

³⁾ Także co do tej kwestii, a ściślej: odnośnie do traktowania kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów sądów powszechnych jako kadencji indywidualnych, TK wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 20 czerwca 2017 r., ustalając, iż takie rozumienie art. 13 ust. 3 jest niezgodne z ustawą zasadniczą.

jednoznacznie wskazuje, że kadencja sędziów wybranych do składu Rady będzie wspólna i rozpocznie się z dniem następującym po dniu, w którym zostanie dokonany ich wybór. Jednocześnie powołany art. 9a ust. 3 przewiduje, że sędziowie–członkowie Rady mają pełnić swoje funkcje do dnia rozpoczęcia się wspólnej kadencji nowych członków KRS wybranych w omawianym trybie.

Ustawa określa, w jakim terminie i jakie podmioty mają prawo zgłaszania Marszałkowi Sejmu sędziów, spośród których będzie następnie dokonywany wybór do Krajowej Rady Sądownictwa. W myśl nowego art. 11a ust. 2 (art. 1 pkt 3) przedmiotowe uprawnienie w zakresie zgłaszania kandydatur ma przysługiwać z jednej strony grupom co najmniej 2000 pełnoletnich obywateli, mających pełną zdolność do czynności prawnych i korzystających z pełni praw publicznych, z drugiej zaś – grupom co najmniej 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. W imieniu tych grup mają działać pełnomocnicy (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11b ust. 1). Dane identyfikujące osoby udzielające poparcia i ich podpisy będą ujęte w wykazach, o których mowa w art. 11b ust. 2 i 7, a wzory tych wykazów, jak również wzór samego zgłoszenia, zostaną ustalone zarządzeniem Marszałka Sejmu (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11b ust. 9).

Marszałek Sejmu będzie zobligowany do inicjowania postępowań weryfikujących, czy dana kandydatura rzeczywiście ma poparcie wymaganej liczby podmiotów uprawnionych. Stosownie do art. 11b ust. 3–6 i 8, Marszałek Sejmu będzie zwracał się odpowiednio do Państwowej Komisji Wyborczej (w przypadku zgłoszeń pochodzących od grup obywateli) albo do Ministra Sprawiedliwości (gdy zgłaszającymi będą sędziowie). Natomiast w sytuacji gdy po zbadaniu wykazów osób popierających konkretnego kandydata okaże się, że liczba prawidłowo złożonych podpisów jest mniejsza od minimum ustawowego, Marszałek Sejmu będzie obowiązany odmówić przyjęcia zgłoszenia w drodze postanowienia. To rozstrzygnięcie będzie z kolei podlegało zaskarżeniu do Sądu Najwyższego, który – w terminie 3 dni – będzie władny je zmienić bądź uchylić. Jeżeli Sąd Najwyższy nie wyda orzeczenia w określonym terminie, postanowienie Marszałka Sejmu stanie się wiążące.

Podmioty zgłaszające kandydatów będą musiały przedstawić ich charakterystykę (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11a ust. 5). Dodatkowo do zgłoszenia będzie musiała zostać dołączona informacja na temat dorobku orzeczniczego kandydata i jego kultury urzędowania, sporządzona przez prezesa sądu właściwego dla kandydata, prezesa sądu wyższej instancji lub wiceprezesa (zastępcę) prezesa danego sądu, a jeżeli w terminie 7 dni od otrzymania wniosku Marszałka Sejmu organy te nie przekażą informacji – przez samego kandydata (art. 11a ust. 6–9).

Zgłoszenia spełniające prawem określone wymogi będą przekazywane posłom, a także podawane do publicznej wiadomości. W dalszej kolejności, spośród grona zgłoszonych sędziów, kluby poselskie będą mogły wskazać nie więcej niż 9 kandydatów na członków Rady, a jeżeli łączna liczba takich kandydatów będzie mniejsza niż 15, uzupełniającego wskazania dokona Prezydium Sejmu. Ostateczną listę kandydatów ustali właściwa komisja sejmowa, z tym że na liście będzie musiał się znaleźć co najmniej jeden kandydat wskazany przez klub poselski, który działał w terminie 60 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu danej kadencji (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11c i art. 11d ust. 1–4).

Głosowanie przez Sejm *in pleno* będzie miało miejsce na najbliższym posiedzeniu. Jeżeli nie dojdzie do wyboru członków KRS w pierwszej lub ewentualnie w drugiej turze, procedura zgłaszania kandydatów, ich wskazywania przez kluby (Prezydium Sejmu) oraz ustalania ich listy będzie musiała zostać ponowiona (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11d ust. 7).

Ustawa przewiduje identyczny mechanizm wyboru sędziego–członka KRS w przypadku wygaśnięcia mandatu dotychczasowego członka Rady przed upływem kadencji. Sędzia, który zostanie wybrany w tym trybie, będzie jednak pełnił swój mandat do zakończenia wspólnej kadencji określonej w art. 9a ust. 3 (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11e).

Z opisywanymi zmianami związane są postanowienia przepisów dostosowujących, które wygaszają mandaty dotychczasowych członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów (art. 6) oraz regulują kwestię wyboru sędziów–członków Rady przez Sejm po raz pierwszy (art. 7).

Drugą grupę unormowań zawartych w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw stanowią te, które odnoszą się do postępowania przed Radą. Ustawa wprowadza możliwość podejmowania uchwał przez Radę w trybie obiegowym za pośrednictwem poczty elektronicznej (art. 1 pkt 7 ustawy, art. 21 ust. 2a–2c). Głosowanie w tym trybie ma być ważne pod warunkiem, że w wyznaczonym terminie swoje głosy odda co najmniej połowa składu Rady.

Kolejną nowością normatywną jest wyrażony w art. 1 pkt 6 ustawy obowiązek transmitowania obrad Rady za pośrednictwem Internetu. Aczkolwiek Rada będzie uprawniona do wyłączenia jawności posiedzenia ze względu na ochronę informacji niejawnych tudzież konieczność zapewnienia ochrony danym osobowym wrażliwym. Wspomnianemu na wstępie celowi, jakim jest zapewnienie większej jawności postępowania przed KRS, zwłaszcza zaś procesu decyzyjnego w tzw. sprawach indywidualnych, ma służyć również przepis, który

nakazuje Radzie uwzględnić w regulaminie wydawanym na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z 2011 r. potrzebę zagwarantowania dostępu do informacji m.in. na temat motywów, którymi Rada kierowała się, udzielając poparcia określonemu kandydatowi na stanowisko sędziowskie czy asesorskie (art. 1 pkt 8 ustawy, art. 22 ust. 1a).

Ustawa wprowadza ponadto obowiązek przekazywania Prezydentowi kompletnych akt postępowania nominacyjnego oraz formułuje wymóg odnośnie do uchwały Rady zawierającej wniosek o powołanie danej osoby do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego. Jak wynika z dodawanego art. 44a (art. 1 pkt 13), uchwale takiej ma towarzyszyć informacja o pozostałych kandydatach na stanowisko sędziowskie bądź asesorskie, a także ocena wszystkich kandydatów ubiegających się o nominację w jednym konkursie.

Zgodnie ze zmianami zawartymi w art. 1 pkt 10 ustawy, zespoły wyznaczone przez Przewodniczącą Rady w celu przygotowania sprawy indywidualnej będą 3-osobowe (do tej pory mogły liczyć od 3 do 5 członków), a ich skład ma być mieszany. Z wyznaczeniem zespołu będzie powiązany obowiązek powiadomienia Ministra Sprawiedliwości, który w terminie 21 dni będzie mógł przedstawić Radzie swoją opinię w konkretnej sprawie. Do upływu tego terminu zespół będzie obowiązany wstrzymać się z uchwaleniem stanowiska.

Istotnym *novum* jest też przyjęcie, że uchwały KRS w sprawie powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego będą podlegały zaskarżeniu nie do Sądu Najwyższego, ale do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 1 pkt 12 lit. a ustawy, art. 44 ust. 1a). Sąd ten będzie stosował w postępowaniu odwoławczym przepisy procedury cywilnej dotyczące skargi kasacyjnej (art. 1 pkt 12 lit. b ustawy, art. 44 ust. 3).

Pozostałe zmiany ustawy z 2011 r. (art. 1 pkt 2, 4 i 5) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 2), ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (art. 4) i ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (art. 5) są legislacyjną konsekwencją zmian w zakresie wyboru sędziów–członków Rady oraz ustalenia dla nich wspólnej kadencji. Natomiast przepisy art. 8 i art. 9 odnoszą się do problemów intertemporalnych (kwestie spraw w toku oraz utrzymania czasowo w mocy regulaminu KRS wydanego w wykonaniu przepisów dotychczasowych).

Niezależnie od tego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych wydłuża się do dwóch miesięcy termin na wrażeńie przez KRS sprzeciwu co do powierzenia asesorowi sądowemu pełnienia obowiązków sędziego (art. 3).

Opiniowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14-dniowej *vacatio legis*, z wyjątkiem przepisów art. 11a i art. 11b dodawanych w ustawie z 2011 r. (odnoszących się do zgłaszania kandydatów na członków Rady), a także art. 6 i art. 7 noweli. Zgodnie z art. 10, wymienione artykuły wejdą w życie z dniem następującym pod dniem ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2017 r. (druk sejmowy nr 2002). Jego I czytanie odbyło się na 52. posiedzeniu Sejmu w dniu 24 listopada 2017 r. Z uwagi na zgłoszenie wniosku o odrzucenie projektu, Izba – stosunkiem głosów 265 do 172, przy jednym wstrzymującym się – zadecydowała o kontynuowaniu prac legislacyjnych.

Szczegółowo projekt był rozpatrywany przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która obradowała w dniu 28 listopada 2017 r. W przyjętym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2070) Komisja zarekomendowała Sejmowi uchwalenie projektu z korektami o charakterze tak merytorycznym, jak i redakcyjnym. Do istotnych poprawek zgłoszonych na tym etapie należy zaliczyć:

- zmianę postanowienia wyznaczającego krąg podmiotów mogących zgłaszać kandydatów na członków Rady wybieranych przez Sejm spośród sędziów, przez przyznanie tej możliwości dodatkowo 25 prokuratorom, adwokatom, radcom prawnym lub notariuszom,
- wprowadzenie stadium pośredniego w procedurze wyboru sędziów–członków KRS polegającego na wskazywaniu kandydatów przez kluby poselskie lub ewentualnie Prezydium Sejmu, a następnie na ustalaniu przez właściwą komisję sejmową listy 15 kandydatów (Projektodawca proponował, aby wybór sędziów do Rady odbywał się spośród wszystkich osób zgłoszonych przez podmioty uprawnione),
- zmianę formuły, w jakiej ma odbyć się wybór członków Rady w przypadku niedokonania przez Sejm wyboru większością 3/5 głosów (propozycja przedstawiona przez Prezydenta zakładała, że w drugiej turze odbywać się będzie głosowanie imienne, z zastosowaniem zasady jeden poseł = jeden głos),
- wprowadzenie sztywnego 90-dniowego terminu wygaśnięcia mandatów sędziów, którzy zostali wybrani do Rady na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 6).

Poza tym zrezygnowano z przepisu podnoszącego do 2/3 próg wymaganej większości dla podjęcia przez Krajową Radę Sądownictwa uchwały w sprawie przedstawienia na stanowisko

sędziowskie lub asesorskie innej osoby niż wskazana w stanowisku zespołu (według projektu z druku nr 2002, art. 1 pkt 11, ust. 1a). Dodano też przepisy statuujące wyjątek w zakresie sądu właściwego do rozpoznania odwołania od uchwały Rady – zob. art. 1 pkt 12.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przyjęła ponadto poprawkę do przepisu końcowego (zgodnie z przedłożeniem prezydenckim ustawa miała wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia).

II czytanie projektu miało miejsce na 53. posiedzeniu Sejmu w dniu 6 grudnia 2017 r. Wobec zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy oraz kolejnych poprawek projekt został ponownie skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W dodatkowym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2070-A) Komisja poparła dziesięć poprawek, w tym poprawkę przywracającą dodawanemu art. 11a ust. 2 (art. 1 pkt 3) brzmienie z projektu prezydenckiego (wyłącznie sędziowie jako uprawnieni obok obywateli do zgłaszania kandydatów na członków KRS) oraz przyznającą podmiotom uprawnionym prawo dokonania więcej niż jednego zgłoszenia (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11a ust. 3).

Ostatecznie w III czytaniu Sejm uchwalił ustawę z tymi poprawkami, które spotkały się z pozytywnym stanowiskiem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

III. Uwagi szczegółowe

1. W odniesieniu do rozwiązań zawartych w ustawie, a w szczególności co do powierzenia Sejmowi kompetencji wyboru członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, oraz skrócenia kadencji dotychczasowych członków Rady będących sędziami, zgłoszono w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie szereg uwag krytycznych, wskazujących na sprzeczność proponowanych rozwiązań m.in. z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie, na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, sporządzone zostały opinie prawne, z których wynikało, że zamierzone zmiany mieszczą się w granicach swobody przyznanej ustawodawcy mocą art. 187 ust. 4 Konstytucji.

1.1. Jeżeli chodzi o pierwsze ze wskazanych zagadnień, to wypada w tym miejscu przypomnieć, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „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” (tak orzeczenie z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, oraz przywołane tam wcześniejsze rozstrzygnięcia wydane w sprawach K 3/98, K 25/07 i K

40/07). Jak dotąd Trybunał dwukrotnie wypowiedział się wprost na temat tego, komu powinno służyć czynne i bierne prawo wyborcze w procesie wyłaniania członków KRS będących sędziami. W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (K 25/07), który dotyczył m.in. wprowadzenia w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako u.s.p.) zakazu łączenia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu z członkostwem w Krajowej Radzie Sądownictwa TK sformułował następujący pogląd: *„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. (...) 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. Na poziomie konstytucyjnym nie przewidziano ograniczenia, aby któryś z sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych lub wojskowych, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie mógł wybierać lub nie mógł być wybranym do składu KRS”*. Należy podkreślić w tym kontekście, że akcentowana przez Trybunał zasada wyboru „sędziów przez sędziów” znajduje wsparcie nie tylko w wykładni systemowej, odwołującej się chociażby do treści art. 187 ust. 1 pkt 3 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, gdzie funkcja kreacyjna Sejmu została jednoznacznie przesądzona, czy też wykładni funkcjonalnej i teleologicznej (poza przyznaniem środowisku sędziowskiemu możliwości wyznaczenia swoich reprezentantów do składu KRS, kładzie się tutaj nacisk na potrzebę zagwarantowania Radzie wiarygodności w sferze realizacji najważniejszego zadania konstytucyjnego polegającego na przedstawianiu Prezydentowi kandydatów na stanowiska sędziowskie, które to zadanie powinno być realizowane w sposób całkowicie wolny od jakichkolwiek nacisków i wpływów), lecz również w wykładni historycznej⁴⁾.

⁴⁾ Por. zapisy posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 5 września 1995 r. (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXIV, s. 20 i n.) oraz z dnia 13 listopada 1996 r. (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XLI, s. 42). Z materiałów źródłowych wynika, że kwestia konieczności przyznania sędziom prawa wyboru swoich przedstawicieli do Krajowej Rady Sądownictwa uznawana była za niewątpliwą i dlatego też nie stanowiła przedmiotu debaty, w odróżnieniu od tego, ilu członków ma liczyć Rada, czy w jej skład powinni w ogóle wchodzić parlamentarzyści czy raczej profesorowie prawa i wreszcie – jaki poziom szczegółowości winien cechować regulację konstytucyjną w tym zakresie. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja unormowania składu KRS na poziomie konstytucyjnym, co oznacza, że autorzy projektu ustawy zasadniczej uznali, że tych spraw – ze względu m.in. na specyfikę Rady jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – nie można pozostawiać do uregulowania w ustawie zwykłej.

Jednakże faktem jest, że w ostatniej wypowiedzi (powołane w części I niniejszej opinii orzeczenie z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17) Trybunał – mimo że nie zanegował twierdzenia, że Rada funkcjonalnie jest związana z administracją wymiaru sprawiedliwości i reprezentacją środowiska sędziowskiego – zastrzegł, iż nie podziela tezy, że to sama ustawa zasadnicza określa, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą być wyłącznie gremia sędziowskie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w składzie, który orzekał w sprawie K 5/17, „*w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana. (...) art. 187 ust. 1 Konstytucji nie przesądza pożądanego modelu wyboru sędziów do KRS. Minimum, które musi być zapewnione to wybór 15 sędziów spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych*”.

Zważywszy zatem na to, że zarysował się spór w kwestii granic swobody ustawodawcy w kontekście podmiotu (gremiów) mających prawo wybierać sędziów do składu Rady i że definitywnie mógłby go przeciąć tylko wyrok Trybunału wydany na skutek kontroli przepisu regulującego ten właśnie problem, pozostaje podnieść, że nie budzi już żadnych kontrowersji to, że „*ustawodawca zwykły, zobowiązany (...) do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy KRS, nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Ustawodawca został jedynie zobowiązany do uregulowania sposobu wyboru sędziów do Rady*” (tak TK w obu cytowanych rozstrzygnięciach). Co więcej: Trybunał stoi na stanowisku, że „*Konstytucja nie preferuje w wyborach do KRS sędziów żadnego rodzaju sądów*”, natomiast rozwiązania ustawowe muszą gwarantować pluralizm reprezentacji sędziów orzekających w ramach poszczególnych pionów i szczebli sądownictwa⁵⁾. Można sądzić, iż z okoliczności tej zdawał sobie sprawę także Projektodawca, albowiem na stronie czwartej uzasadnienia projektu zaznaczono, że „*[r]eprezentatywność Krajowej Rady Sądownictwa i jej społeczna akceptacja to właściwości zapewniające realizację jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji (...), jakim jest prawo do sądu*”. Wprawdzie, dalej czytamy, że „*zapewnienie szerokiej reprezentacji różnych grup sędziów jest uzależnione od*

⁵⁾ W sprawie K 5/17, odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 2011 r., TK zaznaczył, że kontrolowane przepisy określają zasady wyboru przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów w sposób „*nieodzwierciedlający struktury sądownictwa powszechnego. Jeśli więc ustawodawca chciał wprowadzić określony mechanizm wylaniania członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych, to powinien to uczynić w sposób gwarantujący właściwą reprezentację tych sędziów, niezależnie od szczebla sądu, w którym sprawują urząd dani sędziowie*.” Oczekiwania w tym zakresie były również formułowane w doktrynie, o czym skądinąd nadmieniono w uzasadnieniu projektu ustawy (s. 5).

dokonanych zgłoszeń” i z tego powodu Projektodawca zastrzegł, że Sejm ma być zobligowany do dbania o pluralistyczne ukształtowanie składu KRS jedynie „w miarę możliwości” (art. 1 pkt 1, art. 9a ust. 2), niemniej można przychylić się do konkluzji sformułowanej w jednej z opinii do projektu, że zaproponowane rozwiązania stanowią w istocie regres w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym, ponieważ w żaden sposób nie gwarantują, że w Radzie znajdą się przedstawiciele sądów zaliczanych do różnych pionów i szczebli sądownictwa. Tym samym nie da się wykluczyć, że do składu Krajowej Rady Sądownictwa nie zostaną w ogóle wybrani sędziowie określonego rodzaju sądów albo że – przykładowo – liczba sędziów sądów rejonowych, nie będzie oddawała proporcji, jeżeli chodzi o liczebność poszczególnych grup tworzących środowisko sędziowskie. Jest to wszakże inherentna konsekwencja wybranego mechanizmu obsadzania mandatów członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Niezależnie od tego wyposażenie Sejmu, a więc organu władzy ustawodawczej, w kompetencję wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów w powiązaniu z postanowieniem art. 10 ustawy z 2011 r., które pozwala pełnić sędziemu funkcję wybranego członka Rady przez dwie kadencje, może wywoływać wątpliwości z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Według Trybunału Konstytucyjnego, *„[z]asada podziału władzy wymaga niezawisłych podczas wykonywania ich funkcji orzeczniczej sędziów. Przepisy ustaw powinny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezależności i niezawisłości sędziów”* (K 5/17). Z orzecznictwa TK wynika również, że zasada niezawisłości nie jest wartością samą w sobie, lecz pełni rolę służebną względem prawa do sądu poręczonego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym jest istotnym elementem systemu ochrony wolności i praw konstytucyjnych⁶⁾. *„W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.”* Rozwijając to stwierdzenie w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (K 35/15), Trybunał zaakcentował, że *„[s]ędzia, który ma w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd [w tym konkretnym przypadku chodziło o stanowiska kierownicze w samym Trybunale Konstytucyjnym], może być poddawany naciskom ze strony organu legitymowanego do podjęcia decyzji o obsadzeniu tego urzędu (...). Nie można także wykluczyć, że wizja ewentualnej reelekcji mogłaby również oddziaływać*

⁶⁾ Takie ujęcie zasady niezawisłości sędziów koresponduje z międzynarodowymi standardami wyznaczanymi przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

na sprawowanie przez sędziego funkcji orzeczniczej. W takim układzie sędzia sprawujący jednocześnie funkcję (...) i zamierzający ubiegać się o dalsze jej sprawowanie może być postrzegany jako podatny na pewne sugestie co do treści wydawanych orzeczeń czy wręcz jako sędzia antycypujący te sugestie. Już samo takie potencjalne zagrożenie pozbawiałoby sędziego zewnętrznych znamion niezawisłości oraz bezstronności.” Jak się wydaje, ta argumentacja nawiązująca do niezawisłości sędziowskiej w wymiarze materialnym może być *mutatis mutandis* odniesiona do regulacji zawartych w ustawie, jako że w tym aspekcie formuły art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji są identyczne. Ponadto można zaryzykować opinię, że przyjęta w art. 11d ust. 1 i 2 (art. 1 pkt 3) koncepcja wskazywania kandydatów przez kluby parlamentarne w społecznym odbiorze nie będzie budowała obrazu sędziów, czy to ostatecznie wybranych do składu KRS, czy nawet tych, których kandydatury nie uzyskały stosownej większości, jako spełniających wymóg apolityczności (art. 178 ust. 3 Konstytucji). Odrębną kwestią pozostaje zaś to, czy rozwiązania zawarte w art. 11d (art. 1 pkt 3 ustawy), a w szczególności wybór sędziów z listy ustalonej na podstawie rekomendacji klubowych i to – w przypadku niezyskania większości 3/5 – większością bezwzględną będzie przyczyniał się do osiągnięcia celu wyartykułowanego w uzasadnieniu projektu, tj. zwiększenia zaufania obywateli do samej Rady (zob. też argumenty na s. 1 oraz 3 i 4 uzasadnienia projektu).

1.2. Osobnej refleksji wymaga wygaszenie mandatów członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami. Jakkolwiek w sprawie K 5/17 zakwestionowane zostało takie rozumienie art. 13 ust. 3 ustawy z 2011 r., które kadencji członków KRS wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych nadaje walor kadencji indywidualnej, to trzeba też pamiętać, że w swym orzecznictwie sąd konstytucyjny konsekwentnie wyraża przekonanie, że kadencja wyznaczona przepisami rangi konstytucyjnej podlega szczególnej ochronie. Nade wszystko „*kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości (...). W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania*” (K 5/17)⁷⁾. Co prawda, w tej samej wypowiedzi

⁷⁾ W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (K 25/07) TK jeszcze bardziej stanowczo stanął w obronie zasady kadencyjności mającej zastosowanie w przypadku członków KRS wybranych spośród sędziów. Trybunał skonstatował bowiem, że wprowadzenie zasady *incompatibilitatis* (niepołączalności funkcji prezesa czy też wiceprezesa sądu z członkostwem w Radzie) nie usprawiedliwia skrócenia kadencji dotychczasowych członków KRS.

Trybunał zaznaczył, że ochrona, o której tutaj mowa, nie ma charakteru absolutnego, tyle że „*złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności (...) 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*” (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07) (...) *Dlatego ustawodawca dokonując takiego działania powinien dochować szczególnej staranności i pamiętać przy tym, że Trybunał jest uprawniony do oceny każdego konkretnego wypadku i może w kwestii zaistnienia nadzwyczajnych, konstytucyjnych okoliczności zająć odmienne stanowisko.*” W świetle tej uwagi, a także wcześniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym zwłaszcza wyroku z dnia 24 listopada 2003 r. (K 26/03), wyroku z dnia 23 marca 2006 r. (K 4/06) i wreszcie wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (K 25/07), postanowienie art. 6 może być uznane za kontrowersyjne, choćby z tej przyczyny, że jak do tej pory – nawet po stwierdzeniu niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją – Trybunał starał się wypracować równowagę różnych wartości konstytucyjnych, nie wyłączając utrzymania, ze względu na zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji, stanów prawnych ukształtowanych pod rządami derogowanych przepisów⁸⁾.

2. Zastrzeżenia z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji wywołuje przepis art. 11a ust. 6 (art. 1 pkt 3 ustawy). Pomijając to, że jest to *lex imperfecta*, należy zadać pytanie, czy prezes sądu właściwego dla kandydata bądź też prezes sądu przełożonego powinien być adresatem wystąpienia Marszałka Sejmu. Rozwiązanie to zdaje się nie uwzględniać tego, że z dniem 12 sierpnia 2017 r. uchylone zostały przepisy art. 106a–106g u.s.p., które przewidywały dokonywanie okresowych ocen pracy sędziego m.in. pod kątem efektywności pracy oraz jego kompetencji zawodowych w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw. Jednocześnie pozostałe regulacje z u.s.p. nie wskazują, w jakim trybie prezes sądu miałby zapoznawać się z dorobkiem orzecznictwem danego sędziego, a zwłaszcza analizować go pod kątem doniosłości czy precedensowego charakteru poszczególnych judykatów. Kompetencje i obowiązki prezesa, o których mowa w art. 37b u.s.p., należące do sfery wewnętrznego nadzoru administracyjnego,

⁸⁾ W sprawie K 26/03 Trybunał podtrzymał możliwość ponownego ubiegania się o członkostwo w Radzie Polityki Pieniężnej w przypadku osób wybranych na dokończenie kadencji (w związku z uprzednim przyjęciem przez ustawodawcę koncepcji kadencji zbiorowej) i to mimo uznania, że kadencja, o której mowa w art. 227 ust. 5 Konstytucji, ma charakter indywidualny i stosuje się do niej zakaz reelekcji.

nie obejmują merytorycznej analizy orzecznictwa sędziów danego sądu, lecz sprowadzają się co najwyżej do badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. Również art. 67 § 1 u.s.p., który obliguje prezesów sądów okręgowych oraz prezesów sądów apelacyjnych do prowadzenia wykazu służbowego dla każdego sędziego, nie daje podstawy do przyjęcia, że prezesi sądów mają zapewniony bezpośredni dostęp do informacji na temat orzecznictwa konkretnych sędziów. Warto też podkreślić, że wizytacja, o której wspomina art. 11a ust. 6, ma charakter ogólny i obejmuje pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu, a z kolei lustracja ma na celu analizę wybranych zagadnień z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu (art. 37b § 2 u.s.p.)⁹⁾. Ogólne zobowiązanie prezesów sądów powszechnych do analizy orzecznictwa w kierowanych przez nich sądach pod względem poziomu jego jednolitości oraz informowania sędziów i asesorów sądowych o wynikach tej analizy (art. 22 § 1 pkt 2 u.s.p.) raczej nie jest wystarczające dla uznania, że każdy z prezesów dysponuje dostatecznym rozeznanieniem co do tego, czy konkretny sędzia wydał orzeczenia precedensowe albo cechujące się społeczną doniosłością, i że w konsekwencji będzie w stanie sporządzić stosowną informację w dość krótkim (7-dniowym) terminie¹⁰⁾. Analogiczne wątpliwości – w świetle obowiązujących przepisów – aktualne są w odniesieniu do prezesów sądów wojskowych.

Reasumując – informacje określone w art. 11a ust. 6 prezes danego albo przełożonego sądu, w szczególności w przypadku sądów powszechnych najniższego szczebla, liczących sobie kilkadziesiąt lub więcej etatów sędziowskich, będzie mógł w praktyce uzyskać przede wszystkim, jeśli nie jedynie, od samego kandydata (chyba że poziom merytoryczny orzecznictwa sędziego podlegał badaniu w ramach oceny kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 57b § 1 u.s.p., czyli w związku z ubieganiem się przez sędziego o powołanie na inne stanowisko sędziowskie). Dlatego wystarczającym rozwiązaniem byłoby to, które znalazło się w art. 11a ust. 7.

⁹⁾ Analiza wzoru protokołu wizytacji, określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych daje asumpt do stwierdzenia, że wizytacja może dostarczyć co najwyżej danych odnośnie do obciążenia konkretnego sędziego, liczby załatwianych przez niego spraw, długości postępowania w tych sprawach, terminowości sporządzania uzasadnień oraz stabilności orzecznictwa, a nadto innych danych statystycznych.

¹⁰⁾ W świetle obowiązków przewodniczących wydziałów, które zostały określone w § 57 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz § 58 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, można zakładać, że to właśnie na przewodniczących zostanie w pierwszej kolejności sędowany obowiązek sporządzenia informacji zgodnie z art. 11a ust. 6.

3. Znacznie poważniejsze wątpliwości budzi postanowienie art. 11b ust. 6 zdanie piąte (art. 1 pkt 3). Regulacja ta została dodana w trakcie prac nad projektem w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka wraz ze zdaniem trzecim. Projektodawca – mimo bardzo krótkiego terminu pozostawionego Sądowi Najwyższemu na wydanie orzeczenia (3 dni) – nie przewidywał rygoru umorzenia postępowania i nadania tym samym postanowieniu Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia waloru ostateczności. Pierwotne brzmienie projektu było bowiem wzorowane na art. 63 ust. 8 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (skarga na postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia wniosku obywateli o poddanie określonej sprawy pod referendum), a także art. 205 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (skarga na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego), gdzie tego typu rozwiązania nie wprowadzono¹¹⁾.

Abstrahując już od tego, czy czas pozostawiony Sądowi Najwyższemu na rozpoznanie skargi jest w tym przypadku odpowiedni (przywołany wyżej art. 63 ust. 8 wyznacza termin 30 dni), pozostaje podnieść, że przyjęcie, iż sam jego upływ czyni postanowienie Marszałka Sejmu wiążącym, może godzić w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Zgodnie z tą zasadą, przepisy muszą tak kształtować prawa przyznawane obywatelom, by ich egzekwowanie nie było czysto iluzoryczne czy nadmiernie utrudnione. Ponadto trzeba też pamiętać, że organy władzy publicznej są obowiązane działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), zaś naruszenie tego obowiązku nie powinno rodzić skutków niekorzystnych dla obywateli.

Jeżeli więc istnieją obawy, że termin z art. 11b ust. 6 nie będzie mógł być dochowany z powodu obiektywnych trudności, to ustawodawca – z uwagi na wspomniane standardy konstytucyjne – winien go raczej wydłużyć, a nie wprowadzać umorzenie postępowania odwoławczego z mocy prawa, którego skutkiem w istocie będzie wyeliminowanie określonej kandydatury.

4. Informacje odnoszące się do kompetencji orzeczniczych zgłoszonych sędziów, o których była mowa powyżej, mają ułatwić podmiotom uprawnionym wyłonienie kandydatów i stworzenie listy, która zostanie następnie poddana głosowaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W związku z tym art. 11a ust. 9 (art. 1 pkt 3) stanowi, że informacje te będą dołączane

¹¹⁾ Za to art. 63 ust. 6 ustawy o referendum ogólnokrajowym przewiduje możliwość uzupełnienia brakującej liczby podpisów w terminie 14 dni.

do zgłoszeń kandydatów. Tyle że z art. 11c wynika, że zgłoszenia kandydatów mają być przekazane posłom i podane do publicznej wiadomości bez załączników. Przepis ten nie różnicuje zatem owych informacji oraz wykazów osób popierających poszczególne zgłoszenia. Można przyjąć, że komentowane zastrzeżenie „z wyłączeniem załączników” nie odzwierciedla właściwie intencji ustawodawcy i z tego powodu zasadne jest wprowadzenie w tym zakresie poprawki, która doprecyzuje, że dalszemu przekazaniu nie podlegają tylko wykazy, o których mowa w art. 11b ust. 2 i 7.

5. Do usterek legislacyjnych przedłożenia trzeba zaliczyć ponadto powtórzenie, które znalazło się na końcu art. 11d ust. 4. Skoro bowiem właściwa komisja sejmowa ma ustalić listę kandydatów, wybierając „spośród kandydatów wskazanych w trybie ust. 2 i 3” (czyli odpowiednio przez kluby poselskie oraz Prezydium Sejmu), to zbędne jest dodawanie, że na liście musi się znaleźć przynajmniej jeden kandydat mający rekomendację danego klubu, „o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2”.

6. Odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 11a–11d, które znajduje się w art. 11d ust. 7 (art. 1 pkt 3), nie pozwala ustalić, w jakim terminie Marszałek Sejmu obwieszcza o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady. Wydaje się, że z uwagi na płynący z preambuły Konstytucji obowiązek zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, Marszałek Sejmu powinien to uczynić niezwłocznie (por. art. 1 pkt 3 ustawy, art. 11e ust. 1). Wypada więc zaproponować dodanie sformułowania wskazującego na taki obowiązek, np. jako końcowego fragmentu przepisu.

7. Brzmienie art. 11e ust. 3 (art. 1 pkt 3) może *prima facie* sugerować, że w przypadku członka Rady wybranego w związku z potrzebą ponownego obsadzenia mandatu mamy do czynienia ze skróceniem kadencji. Tymczasem chodzi o wygaśnięcie mandatu takiej osoby (zakończenie sprawowania przez nią funkcji wybranego członka Rady) właśnie z tej racji, że weszła w skład Rady wyłącznie na okres pozostały do zakończenia kadencji liczonej zgodnie z dodawanym art. 9a ust. 3. Wobec tego dla zachowania poprawności terminologicznej warto zastanowić się nad korektą powołanego przepisu.

8. Nowy model wyboru sędziów do Krajowej Rady czyni częściowo bezprzedmiotową przesłankę wygaśnięcia mandatu członka KRS określoną w art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2011 r. Przepis ten dotyczy bowiem powołania sędziego–członka Rady na inne stanowisko sędziowskie, ale równocześnie statuuje pewne wyjątki w tym zakresie („z wyjątkiem powołania sędziego sądu rejonowego na stanowisko sędziego sądu okręgowego, sędziego wojskowego sądu garnizonowego

na stanowisko sędziego wojkowego sądu okręgowego albo sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego”). Formuła analizowanego postanowienia nawiązuje do tego, jaki – według art. 11–13 ustawy z 2011 r. – skład miały gremia wybierające sędziów do KRS i spośród których sędziów dokonywały one wyboru. W konsekwencji awans sędziego prowadzący do tego, że sędzia nadal należał do tej samej grupy, nie powodował wygaśnięcia mandatu. W świetle przedłożonych przepisów wdrażających model wyboru sędziów do Rady przez Sejm, tak ukształtowane wyjątki tracą jakiegokolwiek uzasadnienie. Stąd też należałoby albo całkowicie zrezygnować z opisywanej przesłanki wygaśnięcia mandatu sędziego–członka KRS, albo – w razie uznania, że jednak utrzymanie tego typu przesłanki sprzyja większej reprezentatywności środowiska sędziowskiego w Radzie – zmienić brzmienie art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2011 r. przez skreślenie fragmentu zaczynającego się od wyrazów „z wyjątkiem”.

9. Wprowadzenie wyjątku w postaci możliwości wniesienia odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie ust. 1a dodawanego w art. 44 (art. 1 pkt 12) nie zostało powiązane ze zmianą art. 42 ust. 3 ustawy z 2011 r., gdzie jest mowa wyłącznie o obowiązku pouczenia „o sposobie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego”.

Ponadto za zbędne trzeba uznać regulacje zawarte w art. 1 pkt 12 lit. a, art. 44 ust. 1a zdanie drugie i trzecie. Jeżeli przyznanie prawa odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego ma charakter *lex specialis* (wskazuje na to istota tego unormowania jako znajdującego zastosowanie tylko „w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”), to w nie ma potrzeby akcentowania tego przez wyłączenie prawa odwołania do Sądu Najwyższego.

Podobny argument stoi również za tezą, że zbędne jest zdanie trzecie. Z art. 44 ust. 1 ustawy z 2011 r. wynika, że odwołanie może być oparte jedynie na zarzucie „sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej”. Wprowadzenie wyjątku w zakresie sądu właściwego do rozpoznania odwołania nie przekreśla przytoczonego ograniczenia co do podstaw zaskarżenia uchwały KRS. Trudno też znaleźć racje, które pozbawiałyby aktualności dotychczasowe orzecznictwo wskazujące na to, że kontroli w trybie art. 44 podlega zaledwie sposób procesowania Rady, a nie kwestia trafności dokonanego przez nią wyboru osoby, która ma zostać przedstawiona Prezydentowi we wniosku o powołanie na stanowisko sędziowskie lub asesorskie. Przykładem może być wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2016 r. (III KRS 6/16), wyrażający pogląd, że ze względu na

zasadę działania organów władzy na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) oraz zasadę równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) „kontrola sądowa postępowania przed Radą (...) powinna sprowadzać się do oceny, czy Krajowa Rada Sądownictwa działała w granicach przysługujących jej uprawnień oraz czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji RP jest z kolei przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Dlatego sądowa kontrola dokonywana przez pryzmat wymienionego przepisu nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ mogłoby to oznaczać naruszenie konstytucyjnych uprawnień i kompetencji Rady wynikających z art. 179 Konstytucji. Ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie winna zatem obejmować kontrolę postępowania przed Radą pod względem jego zgodności z prawem, a więc musi być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej in casu procedury oceny kandydatury bądź kandydatur [podkreślenie własne] i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem”.

10. Ostatnią kwestią pozostaje ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* przyjętej w art. 10. Zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i doktrynie prawa przyjmuje się, że wskazana „odpowiedniość” (adekwatność) *vacatio legis* jest kategorią zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze refleksji na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych. Ocena w tym zakresie uzależniona jest zatem za każdym razem od treści i znaczenia wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego (tak TK m.in. w wyroku z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05). Tradycyjnie podkreśla się także, że stanowiąc przepisy dotyczące instytucji bądź organów, prawodawca winien mieć na względzie zwłaszcza konieczność zapewnienia im niezakłóconego funkcjonowania (patrz S. Wronkowska, Publikacja aktów normatywnych ..., s. 343; też Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005, s. 53). Jest również obowiązany zagwarantować czas na niezbędne przygotowania instytucjonalne i zapoznanie się z treścią nowych przepisów. Zwykło się przy tym przyjmować, że akty normatywne dotyczące kwestii ustrojowych, w tym organizacji i funkcjonowania organów wymienionych w Konstytucji,

powinny wchodzić w życie po upływie terminu dłuższego niż standardowy termin 14 dni, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa reformująca ustrój Krajowej Rady Sądownictwa jest bezsprzecznie takim właśnie aktem normatywnym. Dlatego pożądanym jest rozważenie, czy okres przewidziany w art. 12 ustawy nie powinien zostać wydłużony, chociażby do zaproponowanych przedłożeniu prezydenckim 30 dni.

IV. Propozycje poprawek

Ad 1.1. —

Ad 1.2.

– art. 6 otrzymuje brzmienie:

„Art. 6. 1. Mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia upływu kadencji ostatniego z nich.

2. W przypadku wcześniejszego wygaśnięcia mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa, o którym mowa w ust. 1, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanej niniejszą ustawą, stosuje się odpowiednio art. 11e ustawy zmienianej w art. 1.”;

– skreśla się art. 7;

– w art. 10 wyrazy „art. 6 oraz art. 7” zastępuje się wyrazami „oraz art. 6”;

Ad 2.

– w art. 1 w pkt 3, w art. 11a:

a) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Marszałek Sejmu niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia kandydata, zwraca się do niego na piśmie o sporządzenie i przekazanie, w terminie siedmiu dni, informacji obejmującej jego dorobek orzeczniczy, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia. Kopię sporządzonej przez siebie informacji kandydat na członka Rady przekazuje prezesowi właściwego sądu, a jeżeli kandydat pełni funkcję prezesa – odpowiednio prezesowi właściwego sądu wyższej instancji, wiceprezesowi sądu apelacyjnego albo zastępcy prezesa wojskowego sądu okręgowego.”,

b) skreśla się ust. 7,

c) w ust. 8 w zdaniu pierwszym skreśla się wyrazy „przez kandydata na członka Rady w terminie, o którym mowa w ust. 7.”;

Ad 3.

– w art. 1 w pkt 3, w art. 11b w ust. 6 skreśla się zdanie piąte;

Ad 4.

– w art. 1 w pkt 3, w art. 11c wyraz „załączników” zastępuje się wyrazami „wykazów, o których mowa w art. 11b ust. 2 i 7”;

Ad 5.

– w art. 1 w pkt 3, w art. 11d w ust. 4 skreśla się wyrazy „, o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2”;

Ad 6.

– w art. 1 w pkt 3, w art. 11d w ust. 7 po wyrazach „art. 11a–11d” dodaje się wyrazy „, z tym że Marszałek Sejmu niezwłocznie obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady”;

Ad 7.

– w art. 1 w pkt 3, w art. 11e ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Wyboru członka Rady w związku z potrzebą ponownego obsadzenia mandatu dokonuje się na okres pozostały do zakończenia wspólnej kadencji, o której mowa w art. 9a ust. 1.”;

Ad 8.

– w art. 1 w pkt 5 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „w art. 14” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. b i dodaje się lit. a w brzmieniu:

„a) w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) powołania sędziego na inne stanowisko sędziowskie;”;

Ad 9.

– w art. 1 po pkt 11 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

„...”) w art. 42 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Uchwały w sprawach indywidualnych doręcza się uczestnikom postępowania wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o sposobie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu Administracyjnego.”;”;

– w art. 1 w pkt 12 w lit. a, w ust. 1a skreśla się zdanie drugie i trzecie;

Ad 10.

– art. 10 otrzymuje brzmienie:

„Art. 10. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.”.

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko