

Warszawa, dnia 12 marca 2024 r.

Opinia prawna
w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy o
Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 219)

I. Tezy opinii

1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) uznać należy generalnie za zgodny z Konstytucją. Co do najistotniejszych rozwiązań znajduje on przede wszystkim swoją podstawę w konstytucyjnej zasadzie związania RP prawem międzynarodowym (art. 9 Konstytucji) oraz w zasadzie wykonywania zobowiązań prawnomiędzynarodowych w dobrej wierze.

2. Pewne wątpliwości budzi kwestia „zupełności” regulacji dotyczącej wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Chodzi o to, czy w proponowanych rozwiązaniach, które wprowadzają nieznany wcześniej model kreacji, nie ma pominięcia ustawodawczego, dotyczącego zagadnień istotnych dla legalności wyboru (np. problemu równości szans sędziów sądów o „dużej” i „małej” obsadzie osobowej, dopuszczalność i formy „agitacji wyborczej”).

3. Samo utworzenie Rady Społecznej przy Krajowej Radzie Sądownictwa i kwestie uregulowane w związku z tym w projekcie nie budzą zastrzeżeń konstytucyjnych, natomiast niektóre z nich mogą być powodem pewnych wątpliwości interpretacyjnych.

4. Jeśli chodzi o kwestie szczegółowe, to zastrzeżenia konstytucyjne budzić mogą zwłaszcza dwa przewidziane w projekcie rozwiązania. Po pierwsze, chodzi o „ustanie działalności w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm na podstawie dotychczas obowiązującego art. 9a ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa” (art. 2 projektu).

Analiza poglądów wyrażanych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zarówno sprzed, jak i po 2016 r.) prowadzi jednak do wniosku, że

zasada kadencyjności wybranych członków KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji) nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne są ustawowe odstępstwa od niej.

Biorąc pod uwagę, że działanie (dalsze działanie) KRS w dotychczasowym składzie naruszałoby art. 9 Konstytucji i zasadę wykonywania w dobrej wierze zobowiązań prawno-międzynarodowych wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz traktatów konstytuujących Unię Europejską, „ustanie działalności w Radzie” tych jej członków, których „obecność” jest istotnym powodem stwierdzenia naruszenia przez Polskę prawa międzynarodowego, stanowi nadzwyczajną, konstytucyjnie uzasadnioną okoliczność, legitymizującą odstępstwo od art. 187 ust. 3 Konstytucji.

5. Z konstytucyjnego punktu widzenia wątpliwości budzić może ponadto rozwiązanie odbierające prawo kandydowania do KRS (biernie prawo wyborcze) sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu dotychczasowym.

Rozwiązanie to uznać należy jednak, w występującej obecnie szczególnej sytuacji, za znajdujące uzasadnienie w zasadzie rzetelności działania instytucji publicznych oraz konstytucyjnym określeniu podstawowego zadania Krajowej Rady Sądownictwa w postaci „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Osoby, które objęły stanowisko sędziego w opisany sposób, nie dają bowiem (jak wynika również z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE oraz sądów polskich) dostatecznej gwarancji bezstronności i niezależności w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, przez co podważone jest założenie, że swoje zadania jako członkowie Rady wypełniałoby zgodnie z konstytucyjnym celem powołania Krajowej Rady Sądownictwa. W świetle uzasadnienia projektu trudno wskazać jednak przesłankę, która uzasadniałaby ograniczenie biernego prawa wyborczego do KRS (zawarte w art. 3 ust. 2) tylko do „pierwszych” wyborów w nowym trybie.

II. Zagadnienia wstępne

1. Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest – zgodnie ze zleceniem Dyrektora Generalnego kierującego Gabinetem Marszałka Sejmu z 26 lutego 2024 r. – kwestia zgodności z Konstytucją rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 219/IX kadencja). Jak podkreśla projektodawca: „podstawowym celem projektowanej ustawy jest przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnienie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów” (uzasadnienie, s. 1). Stąd też szczególnie istotne jest, czy projekt nie realizuje wskazanych celów w sposób sprzeczny z zasadami, normami i wartościami o randze konstytucyjnej.

2. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy, to analizowany projekt określa, przede wszystkim, nowy model wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej również: KRS) i niektóre konsekwencje prawne jego wprowadzenia. Przewiduje również istotną nowość w zakresie ustroju (organizacji) Rady w postaci utworzenia Rady Społecznej oraz zawiera rozwiązania przejściowe.

W niniejszej opinii poruszono te zagadnienia, które mogą być przedmiotem zastrzeżeń lub wątpliwości co do zgodności poszczególnych postanowień projektu Konstytucją. Nie jest jednak celem poniższej analizy – z uwagi na obowiązujące terminy jej sporządzenia - całościowa i szczegółowa ocena wszystkich proponowanych rozwiązań. Nie dokonywano również ich oceny z punktu widzenia poprawności legislacyjnej, zupełności i spójności z obowiązującymi aktami normatywnymi. Już na wstępie zaznaczyć w związku należy, że z uwagi na „nowatorski” proponowanego modelu wyboru sędziów-członków KRS powstaje cała gama szczegółowych problemów (np. dopuszczalność i formy prowadzenia „agitacji” na rzecz zgłoszonych kandydatów do KRS).

3. Wobec powyższych zastrzeżeń w niniejszej opinii skoncentrowano się, w pierwszej kolejności, na ogólnej analizie podstawowych, „nowych” regulacji (pkt III.1 i III.2), a następnie (punkty III.3 i III. 4) na bliższej analizie konkretnych potencjalnie

najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań, a zarazem takich, co do których na etapie opiniowania projektu formułowane już były poważne zarzuty niezgodności z Konstytucją.

4. Niektóre postanowienia analizowanego projektu dotyczą bardzo złożonego i bardzo różnorodnie omawianego w piśmiennictwie problemu „sanacji” (przywrócenia) stanu zgodności z Konstytucją w sytuacji, gdy oznacza to pewne podanie w wątpliwość (ograniczenie zakresu zastosowania) niektórych norm, wartości i zasad konstytucyjnych. Ze względu na termin sporządzenia opinii nie była możliwa pełna analiza tego zagadnienia.

III. Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

1. Nowy model wyboru członków KRS spośród sędziów

A. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji sposób wyboru członków KRS powinien być określony w ustawie. Regulacja zawarta w proponowanych art. 11f – 11u jest realizacją tego nakazu konstytucyjnego. Podstawowym założeniem jest dokonywanie wyboru w wyborach bezpośrednich i w pewnym znaczeniu powszechnych, ponieważ czynne prawo wyborcze mają wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, wojskowych i powszechnych. Ponadto istotną rolę w procesie organizowania i przeprowadzenia wyborów przewidziano dla Państwowej Komisji Wyborczej.

Jeśli chodzi o samo wprowadzenie „nowego” modelu, to trudno dopatrzeć się tu sprzeczności z Konstytucją. Niezależnie od tego, czy wybór sędziów-członków KRS przez Sejm uważać za zgodny czy za niezgodny z ustawą zasadniczą (pogląd dominujący w piśmiennictwie), nie ma wątpliwości, że nie jest to jedyny dopuszczalny model. Wynika to jednoznacznie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07) Trybunał przyjął, że „procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS, której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów. 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”. Nieco inny pogląd został przyjęty w wyroku 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17), zgodnie z którym: „o ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani są przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może sędziów wybierać w skład KRS. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana”.

Z kolei skład orzekający w sprawie o sygn. akt K 12/18 (wyrok z 25 marca 2019 r.) stwierdził bardzo wyraźnie, że: „[s]koro ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji wskazuje dokładnie, komu przysługuje czynne prawo wyboru członków KRS, to fakt, że nie robi tego w odniesieniu do przedstawicieli sądów, pozwala stwierdzić, że nie uregulował tej kwestii świadomie i oddał ją w ręce ustawodawcy”. Jeśli zaś należy to do ustawodawcy, to oczywiste jest, że może on zmienić raz przyjęte rozwiązania, zupełnie niezależnie od tego, czy obowiązujące są zgodne z Konstytucją, czy też nie. Oczywiste jest, że nawet rozstrzygnięcie TK o zgodności określonych rozwiązań ustawowych z Konstytucją nie przesądza, że jest to jedyny sposób legalnego rozwiązania określonych zagadnień.

Nie podejmując tutaj wątku problematycznego statusu wyroków (niektórych wyroków) Trybunału Konstytucyjnego zaznaczyć należy, że m.in. z uwagi na rozwój sytuacji od 2017 r. nie można przyjąć za uzasadnioną tezę, że w stosunku do modelu wyboru sędziów-członków KRS nie ma żadnych wytycznych konstytucyjnych. Są one dość ogólne, ale wynikają z funkcjonalnej wykładni art. 186 ust. 1 w związku z art. 9 Konstytucji. Otóż chodzi – w skrócie rzecz ujmując – o to, aby skład KRS (rozumiany jako całość), w sposób efektywny i zgodny z wyrażoną we Wstępie do Konstytucji zasadą rzetelności działania instytucji publicznych pozwalał Radzie praktycznie realizować zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wybór członków Rady wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji przez sędziów zapewnia generalnie wykonanie tego założenia.

B. Bardzo istotna dla istoty proponowanego systemu wyborczego jest regulacja zawarta w art. 11f ust. 1, zgodnie z którym do składu Rady są wybierani przez sędziów,

w wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym: 1) jeden sędzia Sądu Najwyższego; 2) dwóch sędziów sądów apelacyjnych; 3) trzech sędziów sądów okręgowych; 4) sześciu sędziów sądów rejonowych; 5) jeden sędzia sądu wojkowego; 6) jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; 7) jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Należy podkreślić, że nie jest to typowy system kurialny, bo to pojęcie raczej odnosi się do podziału na grupy samych wyborców, a nie osób wybieranych. Ważne jest to, że projekt realizuje zasadę, zgodnie z którą do KRS w ramach „kontyngentu” wskazanego w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji powinni wchodzić „przedstawiciele” wszystkich wymienionych w tym przepisie rodzajów sądów, z dodatkowym wyróżnieniem ustawowych rodzajów sądów powszechnych oraz rodzajów sądów administracyjnych.

Przepis art. 11f w proponowanej wersji wydaje się realizować założenia konstytucyjne, ale pozostaje kwestia zasady równości (art. 32 Konstytucji), która obowiązuje również w tej procedurze. Nie uwzględniono bowiem zupełnie kwestii „kontyngentu geograficznego” rozumianego w ten sposób, że w składzie KRS w zakresie sądów powszechnych celowy byłby jakiś parytet między sędziami różnych sądów odpowiedniego szczebla należących do różnych okręgów sądowych i obszarów apelacji. Mówiąc obrazowo, proponowany system, dopuszcza członkostwo w KRS kilku sędziów z jednego sądu okręgowego lub rejonowego przy nieobecności przedstawicieli innych kilkudziesięciu sądów okręgowych lub kilkuset innych sądów rejonowych. To może być dyskusyjne w świetle założenia reprezentatywnego charakteru członków KRS wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wobec całego środowiska sędziowskiego.

Dodać należy, że poruszony problem wydaje się istotny w kontekście różnic w liczbie sędziów między poszczególnymi sądami tej samej „rangi” w systemie sądownictwa powszechnego. I tak liczba sędziów orzekających w konkretnych sądach okręgowych wahała się w 2003 r. między 255 (Sąd Okręgowy w Warszawie) a 16 (Sąd Okręgowy w Łomży). Co więcej, w Sądzie Okręgowym w Warszawie orzekało o około 50% więcej sędziów niż w drugim pod względem liczby sędziów Sądzie Okręgowym w Katowicach i czterokrotnie więcej od średniej liczebności „korpusu orzeczniczego” w tego rodzaju sądach (A. Siemaszko P. Ostaszewski *Efektywność kosztowa*

sądownictwa powszechnego, Warszawa 2013, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Efektywno%C5%9B%C4%87-s%C4%85downictwa-powszechnego-oprac-12-1.pdf>. – 10.03.2024, s. 18).

Jeśli chodzi o sądy rejonowe, to kilka z nich zatrudnia ponad 100 sędziów, natomiast około dwadzieścia sądów ma obsadę poniżej 10 sędziów - niektóre tylko 4 sędziów (*op. cit.*, s. 19). Oczywiście analizowany projekt nie przewiduje, że wybory są równe w aspekcie materialnym, jednak przytoczone dane wyraźnie pokazują, że jest możliwa majoryzacja składu „kontyngentu sędziowskiego” KRS przez sądy „największe liczebnie pod względem obsady personalnej”. Wydaje się, że wymogu przestrzegania zasady równości (art. 32 Konstytucji) nie można ograniczyć w tym przypadku wyłącznie do formalnej równości wszystkich uprawnionych (czyli zasady jednego głosu).

2. Rada Społeczna przy Krajowej Radzie Sądownictwa

Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji ustroj i tryb pracy KRS winien być określony w ustawie. Utworzenie „przy KRS” organu o charakterze pomocniczym mieści się w granicach „zlecenia konstytucyjnego”. Regulacja dotycząca Rady Społecznej nie jest zbyt rozbudowana.

Zasygnalizować należy jednak, że art. 22a ust. 2 pkt 7 wywoła wątpliwości czy wskazanie przez Prezydenta trzech członków Rady Społecznej wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Nie wnikając tu w szczegóły koncepcji prerogatyw pochodnych, zauważyć należy, że w praktyce ustrojowej przyjęto, że niektóre realizacja niektórych kompetencji głowy państwa związane z powoływaniem sędziów (np. powołanie jednego członka Krajowej Rady Sądownictwa, obwieszczenie w Monitorze Polskim liczbę wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego nie wymaga formalnej akceptacji Prezesa Rady Ministrów. Problem wymagania kontrasygnaty może pojawić się po wejściu w życie analizowanego projektu i niepotrzebnie utrudnić (opóźnić) proces powołania Rady Społecznej przy KRS.

3. Ustanie działalności w KRS sędziów wybranych przez Sejm

Art. 2 projektu przewiduje, że z dniem ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, wyników „pierwszych” wyborów przeprowadzonych na podstawie wprowadzanej regulacji „ustaje działalność” w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm do Rady na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy o Krajowej Rady Sądownictwa w brzmieniu dotychczasowym. Inaczej mówiąc, urzędowe podanie przez Państwową Komisję Wyborczą do wiadomości publicznej wyników wyborów do KRS zarządzonych po wejściu w życie proponowanych rozwiązań powoduje, że członkowie Rady wybrani przez Sejm na podstawie obecnie obowiązujących przepisów zaprzestają pełnienia swoich funkcji w Radzie.

Użycie czasownika „ustaje” i brak rzeczownika „kadencja” nie może przesłonić istoty zagadnienia, która polega na tym, że w rzeczywistości mamy do czynienia ze skróceniem (przedterminowym zakończeniem) kadencji.

Konstytucja stanowi, że kadencja członków KRS pochodzących z wyboru (wybranych) trwa 4 lata (art. 187 ust. 3). Sędziowie, których dotyczy art. 2 projektu, wybrani zostali w maju 2022 r. (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, M.P., poz. 485). Nie ulega więc kwestii ingerencja w gwarancję stabilności statusu członków KRS zawartą w art. 187 ust. 3 Konstytucji.

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie zajmował się problemem interpretacji art. 187 ust. 3 Konstytucji. W wyroku z 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07) TK nie uznał, że kadencja ta ma charakter bezwzględny i nie zanegował, że ustawa o KRS może wyliczać przesłanki wygaśnięcia mandatu takiego członka, co już jest odstępstwem od czteroletniej kadencji. Również w literaturze przedmiotu nie traktuje się kadencji członków KRS jako bezwzględnie niewzruszalnej. Podkreśla się choćby jeden sposób umożliwiający jej wzruszenie – odwołanie członka KRS, mimo że przepisy Konstytucji nie przewidują takiej możliwości (zob. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r. sygn. akt K 5/17).

W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów Konstytucji ustanawiających określoną kadencję organów władzy publicznej czy kadencję członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tych kadencji, jeśli nie pozwalają na to przepisy

Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania. Posłużenie się przez ustrojodawcę zasadą kadencyjności oznacza, że pełnienie funkcji wybranego członka KRS podlega ochronie prawnej polegającej na wzmocnieniu jej stabilności. Ochrona ta nie ma jednak charakteru absolutnego. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału dopuszcza się możliwość wprowadzania w tym zakresie pewnych ograniczeń, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny (zob. np. wyroki z: 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98, z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03). Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że odejście od zasady kadencyjności można uważać za legitymowane tylko w nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okolicznościach (zob. wyrok TK z 18 lipca 2007 r. sygn. akt K 25/07). Dodać można, że skład orzekający w sprawie o sygn. akt K 5/17 (wyrok z 20 czerwca 2017 r.) uznał, że stwierdzenia te pozostają aktualne.

Podkreślić więc koniecznie trzeba, że powołane orzeczenia tworzące dość wyraźną linię orzecznictwa pochodzą zarówno sprzed 2016, jak i z okresu późniejszego. Zaznaczenie tej okoliczności jest istotne, ponieważ według niektórych ocen orzeczenia TK wydane po 2016 r. dotknięte są różnego rodzaju wadami prawnymi podważającymi ich moc wiążącą.

Oczywistym jest więc, że samo wprowadzenie nowego (w założeniu projektodawcy – lepszego) modelu wyboru członków KRS nie oznacza istnienia ważnego interesu publicznego czy też nadzwyczajnej konstytucyjnie uzasadnionej okoliczności w rozumieniu wynikającym z powyższych rozważań.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że „ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw doprowadziła do sprzecznego z Konstytucją RP trybu wyboru sędziów-członków KRS, co spowodowało, iż ten kluczowy dla zachowania niezależności polskiego sądownictwa organ utracił gwarancje swojej niezależności. W konsekwencji tryb powołania, względnie promocji sędziów na wyższe stanowiska z udziałem tego organu był wadliwy, co znajduje potwierdzenie w szeregu orzeczeń zarówno trybunałów międzynarodowych, jak i polskich sądów” (uzasadnienie projektu, s. 20-21).

Niezależnie od tego, czy przytoczona ocena jest w całości merytorycznie trafna, zauważyć należy, że trudna do przyjęcia w państwie prawnym jest sytuacja, w której

naruszenie określonych postanowień Konstytucji traktowane jest jako samoistna podstawa do odejścia od przestrzegania innych zasad, norm i wartości konstytucyjnych, nawet działań legitymowanych dążeniem do przywrócenia stanu konstytucyjności. W szczególności nie można uznać, że podstawą odejścia od pewnych norm konstytucyjnych byłoby ustalenie przez Radę Ministrów oraz Sejm (czy też przez Sejm i Senat), że określone, obowiązujące rozwiązania są niekonstytucyjne. Izby parlamentu i Rada Ministrów nie są – mówiąc najkrócej – organami jurysdykcyjnymi.

Jednak oceniając kwestię zgodności z Konstytucją art. 2 analizowanego projektu, zauważyć należy, że na początku uzasadnienia przedstawiono kilkanaście orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS UE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) oraz powiązanych z nimi orzeczeń sądów polskich. Nie powtarzając tutaj szczegółowych ustaleń zawartych w poszczególnych wyrokach i postanowieniach, istotny jest wniosek ogólny. Można go sformułować w sposób następujący: procedura powoływania sędziów w Polsce od 2017 r. (a dokładniej od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2018 r. poz. 3) jest wadliwa, a wadliwość ta dotyczy podstawowych zasad procedury powoływania sędziów, wynikających z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 – dalej ETPC). Jednym z najważniejszych elementów wspomnianej wadliwości jest skład KRS, wybrany zgodnie z ustawą nowelizującą z 2017 r., który nie daje wystarczających gwarancji niezależności Rady od władzy ustawodawczej lub wykonawczej. W konsekwencji procedura nominowania sędziów na podstawie wniosków tak ukształtowanej personalnie Rady prowadzi do powoływania osób, które nie dają odpowiedniej gwarancji bezstronnego i niezależnego wykonywania władzy sądowniczej.

Analiza przytoczonych w uzasadnieniu orzeczeń sądowych prowadzi jednoznacznie do wniosku, że działalność Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym składzie personalnym w zakresie przedstawiania Prezydentowi kandydatur na stanowiska sędziów prowadzi do tego, że Polska w sposób „ciągły” narusza

zobowiązania wynikające z EKPC oraz Traktatu o Unii Europejskiej. Naruszenia tego nie da wyeliminować bez odsunięcia ze składu Rady osób wybranych zgodnie z ustawą z 2017 r. i dokonania nowego wyboru. W związku z tym stwierdzić należy, że występuje nadzwyczajna, konstytucyjnie uzasadniona okoliczność. Należy też zaznaczyć, że rozwiązanie w postaci zawieszenia w pełnieniu funkcji członków Rady, o których mowa w art. 2 projektu, które również prowadziłyby do zaprzestania stanu naruszenia prawa międzynarodowego, nie wchodzi w grę, bo trudno sobie wyobrazić, aby przez okres pozostający do końca kadencji osób wymienionych w uchwale Sejmu z 12 maja 2022 r. nie prowadzić procedur powoływania sędziów.

Naturalnie ze stanowiskiem ETPC i TS UE można polemizować, ale nie można zapomnieć, że zgodnie z art. 46 ust.1 EKPC państwa-strony Konwencji zobowiązały się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami. Art. 9 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Treść orzeczeń ETPC musi być uwzględniana w kontekście konstytucyjnej zasady wypełniania zobowiązań międzynarodowych.

Dodać tu należy, że zgodnie z Konwencją Wiedeńską o Prawie Traktatów sporządzoną w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 74 poz. 439) każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze (art. 26 ust. 1). Zasada wypełniania zobowiązań w dobrej wierze oznacza nie tylko, że państwa stosują postanowienia umów międzynarodowych, z którego wynika dla nich określone zobowiązanie, ale także powstrzymują się od działań, które mogłyby udaremnić ich cel i przedmiot. Państwa są zobowiązane powstrzymać się zarówno od działań, które udaremniłyby cel i przedmiot traktatu, jak i wszelkich innych, które uniemożliwiłyby implementację zobowiązania (E. Lis, *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 1, 2016, s. 29-30).

Odwołanie się do zasady dobrej wiary wydaje się potrzebne, ponieważ znaczenie tej zasady jest mocno podkreślane w orzecznictwie ETPC. Stoi on na stanowisku, zgodnie z którym: „wykonanie wyroków Trybunału powinno wiązać się z dobrą wiarą po stronie Wysokiej Układającej się Strony. (...) Cała struktura Konwencji

opiera się na ogólnym założeniu, iż organy władzy publicznej w państwach członkowskich (Rady Europy) działają w dobrej wierze. Struktura ta obejmuje procedurę nadzoru, a wykonywanie wyroków powinno również obejmować dobrą wiarę i być przeprowadzane w sposób zgodny z wnioskami i duchem takiego wyroku. (...) Konwencja dąży do zagwarantowania nie praw, które są teoretyczne lub iluzoryczne, lecz praw, które są praktyczne i skuteczne, a brak wdrożenia ostatecznego, wiążącego rozstrzygnięcia sądowego może prowadzić do sytuacji niezgodnych z zasadą rządów prawa, obowiązek przestrzegania której Układające się Państwa przyjęły na siebie w chwili ratyfikowania Konwencji. Należy uznać, iż zasady te rozciągają się również na proces wykonywania wyroków” (wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 29 maja 2019 r., Ilgar Mammadov v. Azerbejdżan, spr. nr 15172/13).

Podsumowując tę część rozważań stwierdzić więc należy, że rozwiązanie przewidziane w art. 2 projektu nie powinno być uważane za niezgodne z Konstytucją, w szczególności z zasadą kadencyjności członków KRS pochodzących z wyboru (art. 187 ust. 3 Konstytucji). Przyjąć należy interpretację Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą zasada kadencyjności nie ma charakteru bezwzględnego i dopuszczalne jest ustawowe wprowadzanie odstępstw od niej. Odstępstwa te powinny być legitymowane występowaniem nadzwyczajnych konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności. Do takiej sytuacji zaliczyć należy konieczność wykonania w dobrej wierze zobowiązań wynikających z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, a więc zakończenie stanu nieprzestrzegania wiążącego nasze państwo prawa międzynarodowego, stwierdzonego przez właściwe trybunały.

4. Prawo wyborcze w pierwszych wyborach do KRS

Zgodnie z art. 2 ust. 3 projektu ustawy w wyborach, o których mowa w ust. 1, prawo kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu dotychczasowym (tj. obowiązującym w dniu wejścia w życie proponowanej nowelizacji) z wyjątkiem sędziów, którzy powrócili na urząd sędziego i

poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS w brzmieniu dotychczasowym.

Sytuacja prawna po wejściu w życie ustawy miałaby więc wyglądać co do zasady tak, że sędziowie, o których mówi art. 3 ust. 2 (w debacie publicznej określani czasem krótko mianem neo-sędziów) projektu korzystaliby w wyborach do KRS z czynnego prawa wyborczego oraz prawa zgłaszania kandydatów, natomiast w pierwszych wyborach nie mieliby biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności).

Niewątpliwie jest to rozwiązanie, które dokonuje zróżnicowania w zakresie istotnego elementu statusu sędziów. Zwrócić trzeba tu bowiem uwagę, że z perspektywy formalno-prawnej zgodnie z art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.) sędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Analogiczne postanowienia znajdują się w innych ustawach ustrojowych regulujących ustrój poszczególnych segmentów wymiaru sprawiedliwości.

Przyjąć też należy, że ustawa o KRS (a także zawarte w projekcie propozycje), używając pojęcia sędzia, zasadniczo odwołuje się do przytoczonej wcześniej ustawowej definicji. Pierwszym problemem jest więc ocena takiego zróżnicowania sędziów (w rozumieniu ustawowym). Projektodawca w sposób w sumie dość ogólnikowy przekonuje o zasadności tego rozwiązania w następujący sposób: [...] „skład KRS ukształtowany ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw jest sprzeczny z art. 187 Konstytucji RP. Organ ten nie spełnia wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, co sprawia, że sędzia powołany z udziałem KRS w nowym składzie nie może być uznany za niezawisłego i bezstronnego, gdyż jego powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów. Tym samym w pierwszych wyborach na członka KRS po wejściu w życie niniejszej ustawy należało wprowadzić przepis, zgodnie z którym prawo kandydowania na członka KRS nie przysługuje sędziom powołanym przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art.

9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa” (uzasadnienie projektu, s. 21).

Należy wyraźnie zaznaczyć, że Rada Ministrów składając w Sejmie projekt ustawy nie powinna wypowiadać się co do zgodności (niezgodności) określonych ustaw z Konstytucją. Niezależnie od merytorycznej oceny aktów ustawodawczych podkreślić należy, że żaden przepis Konstytucji nie nadaje Radzie Ministrów kompetencji do oceny ustaw przyjętych przez Sejm (przy udziale Senatu i innych organów państwa) pod tym kątem. To Sejm kontroluje rząd, a nie rząd jest organem kontrolującym działalność ustawodawczą Sejmu. Tego rodzaju oceny nie mogą też z oczywistych względów przesądzać w sensie formalnym o zgodności lub niezgodności z Konstytucją określonych przepisów ustaw.

Należy podkreślić, że ogólna teza o braku niezawisłości, a tym bardziej bezstronności sędziów powołanych z udziałem KRS w składzie zgodnym z ustawą nowelizującą z 2017 r., jest wysoce wątpliwa z metodologicznego punktu widzenia. Otóż bezstronność sędziego z natury rzeczy dotyczy konkretnych postępowań i konkretnych stron. Stąd też nie ma bezpośredniego związku z samym trybem powołania. Poza tym ocena bezstronności bez odniesienia się do zachowania sędziego w jego roli zawodowej, a przede wszystkim jego rozstrzygnięć (ewentualnie wypowiedzi), wydaje się daleko idącym uproszczeniem. Mówiąc inaczej, sposób (procedura) powołania określonej osoby na stanowisko sędziego ma pewien wpływ na ocenę, czy jest (będzie) ona sędzią bezstronnym i niezawisłym, natomiast jako taka nie jest rozstrzygająca w tej kwestii. Należy tu nawiązać do uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20), z której – nie wnikając w szczegóły – wynika, że wadliwość procesu powoływania sędziego ma istotne skutki procesowe, jeżeli prowadzi w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności.

Tak więc zauważyć trzeba, że uzasadnienie dla treści art. 3 ust. 1 projektu nie jest przekonujące. Opiera się na pewnym ogólnym domniemaniu faktycznym (brak bezstronności i niezawisłości określonej grupy sędziów), co do którego nie przytoczono żadnego bardziej konkretnego uzasadnienia. Sformułowana teza nie znajduje też pełnego uzasadnienia w orzecznictwie sądowym dotyczącym

powoływania sędziów od 2017 r. Poza tym jak wcześniej zaznaczono, chodzi nie tyle o sam brak niezależności, czy też bezstronności konkretnych kandydatów, którzy zostali przedstawieni Prezydentowi i przez niego powołani, ile o brak „minimalnych” (dostatecznych) gwarancji zachowania przez tak powołanych sędziów wspomnianych zasad przy wymierzaniu sprawiedliwości.

Niezależnie od tego, analizowana tu sama propozycja regulacji jest niespójna z uzasadnieniem. Jeśli bowiem mowa w nim o sędziach powołanych „z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powołania sędziów”, to pojawia się problem wyjaśnienia, dlaczego są oni pozbawieni tylko biernego prawa wyborczego i to tylko w pierwszych wyborach do KRS, które odbywałyby się na nowych zasadach. Oczywiście można domyślać się intencji projektodawcy, który przez tę regulację epizodyczną dążył do tego, żeby nie przesądzić odpowiedzi na pytanie, czy osoby, o który mówi art. 3 ust. 1 projektu, są w ogóle sędziami (czy też sędziami w rozumieniu konstytucyjnym).

Treść uzasadnienia projektu nie jest jednak decydująca dla oceny zgodności z Konstytucją proponowanych z nim rozwiązań. Powtarzając stwierdzenie, zgodnie z którym art. 3 projektu wprowadza zróżnicowanie statusu sędziów, należy poddać je ocenie przede wszystkim z punktu widzenia art. 32 Konstytucji (zasada równości wobec prawa). Stwierdzić należy w pierwszej kolejności, że proponowane zróżnicowanie dokonane zostało w oparciu o obiektywnie jednoznacznie sformułowane kryterium. Znajduje ono aksjologiczną podstawę w zasadzie rzetelności działania instytucji publicznych. Przypomnieć należy, że – mówiąc ogólnie – zgodnie ze ustaleniami ETPC i TS UE, jak również polskich sądów, w wyniku zmian przyjętych w ustawie o KRS w 2017 r. dochodziło do powoływania na stanowiska sędziowskie osób, które nie dają odpowiedniej gwarancji bezstronnego i niezależnego wykonywania władzy sądowniczej. Logicznym wydaje się założenie, że osoby takie nie dają w związku z tym również gwarancji, że w prawidłowy sposób będą przyczyniały się do realizacji podstawowego zadania Rady, tj. stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

Drugą kwestią jest zakres omawianego ograniczenia, tj. jego obowiązywanie tylko w pierwszych wyborach do KRS przeprowadzanych w nowym trybie. To

rozwiązanie wydaje się niezgodne z zasadą równości. Jeżeli przyjąć, że sędziowie, których dotyczy art. 3 ust. 1 nie dają należytej gwarancji, że jako członkowie Rady w sposób rzetelny będą przyczyniać się realizacji konstytucyjnych zadań KRS, to okoliczność ta nie ogranicza się do pierwszych wyborów, a ma charakter trwały.

Autor:

dr Piotr Czarny

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji