

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSEŁ KAMIŁĘ GASIUK-PIHOWICZ
PRZEWODNICZĄCĄ KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA**

*Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem
Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, które pełniło wyłącznie rolę
pośredniczącą w procesie zamawiania opinii.*

**dr hab. Anna Rakowska, prof. UŁ
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego**

Warszawa, 5 kwietnia 2024 r.

**OPINIA PRAWNA NA ZLECENIE PRZEWODNICZĄCEJ KOMISJI
SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA – ZA POŚREDNICTWEM BIURA
EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI KANCELARII SEJMU**

**PRZEDMIOT ZLECENIA: OCENA PRZEPISÓW PRZEJŚCIOWYCH
W RZĄDOWYM PROJEKCIE USTAWY O ZMIANIE USTAWY O KRAJOWEJ
RADZIE SĄDOWNICTWA (DRUK NR 219)**

SPIS TREŚCI:

Wykaz skrótów	s. 2
Stan faktyczny	s. 2

Rozwiązania zawarte w opiniowanym projekcie

s. 4

Wnioski

s. 11

WYKAZ SKRÓTÓW:

1. *konstytucja, Konstytucja RP* – - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm;
2. *Ustawa o KRS* – ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. z 2021 r. poz. 269 oraz z 2023 r. poz. 1615;
3. *projekt ustawy, projekt* - opiniowany projekt, tj. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 219);
4. *ustawa nowelizująca z 2017 r., nowelizacja z 2017 r.* - ustawa z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018, poz. 3)
5. *KRS, Rada* – Krajowa Rada Sądownictwa
6. *SN* – Sąd Najwyższy
7. *TK* – Trybunał Konstytucyjny
8. *TSUE* – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
9. *EKPC* – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 r., Nr 61, poz. 284)
10. *ETPC* – Europejski Trybunał Praw Człowieka

STAN FAKTYCZNY:

KRS jest szczególnym organem państwowym, niemieszczącym się w klasycznym trójpodziale władz, usytuowanym szczególnie „blisko” sądowego „segmentu władzy sądowniczej” (zob. L. Garlicki, Nota do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, tom IV, op. cit., uwaga nr 4). U podstaw jej utworzenia w 1989 r. legła potrzeba ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Stanie na straży tych wartości, mających podstawowe znaczenie zarówno dla jednostki jak i dla państwa, jest konstytucyjnym zadaniem KRS. Z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP wynika adresowany do ustawodawcy nakaz zapewnienia takiego składu, trybu działania i zakresu kompetencji KRS, które pozwolą jej na efektywne wypełnianie zadania „stania na straży” niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Oczywistą przyczyną zaproponowania rozwiązań zawartych w opiniowanym rządowym projekcie ustawy z druku 219 jest fakt, że 8 grudnia 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Została ona ogłoszona 2 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 3) i doprowadziła do niekonstytucyjnych i niezgodnych z europejskimi standardami zmian w składzie i funkcjonowaniu KRS.

Należy pośród nich wymienić, po pierwsze, zmianę trybu wyboru w skład KRS 15 sędziów (o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 konstytucji) poprzez powierzenie ich wyboru Sejmowi spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę co najmniej 2 000 obywateli (którzy ukończyli 18 lat życia oraz mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych) lub grupę co najmniej 25 sędziów, z wyjątkiem sędziów w stanie spoczynku (nowe art. 9a i 11a ustawy). Po drugie, ustawodawca przesądził wówczas o wspólnym charakterze kadencji członków KRS, wybieranych spośród sędziów przez Sejm (art. 9a ust. 1 oraz ust. 3 ustawy). Po trzecie, uregulowano procedurę wyboru sędziów-członków KRS w ten sposób, że są oni wybierani przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, przy czym głosuje się na listę ustaloną przez właściwą komisję sejmową (art. 11d ust. 4 i 5 znowelizowanej ustawy). W przypadku niedokonania wyboru w tym trybie, Sejm wybiera sędziów-członków KRS bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na wspomnianą listę kandydatów (art. 11d ust. 6). Po czwarte, ustawodawca w nowelizacji zawarł przepisy przejściowe tj. wygasł kadencje piętnastu członków KRS wybranych spośród sędziów na podstawie dotychczasowych przepisów z uprzednim przeprowadzeniem 6 marca 2018 r. w to miejsce wyboru nowych członków według nowych zasad (art. 6 i 10 ustawy z 8 grudnia 2017 r.).

W konsekwencji w art. 6 ustawy nowelizującej z 2017 r. przewidziano, że mandat członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków KRS, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji z 2017 r.

Co nie jest bez znaczenia dla niniejszej opinii, zmiana trybu wyboru 15 sędziów do składu KRS przeprowadzona w 2017/2018 r. poprzez odebranie prawa ich wyboru środowiskom sędziowskim i przyznanie go Sejmowi narusza

art. 2, art. 10, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, a nadto art. 6 EKPC (i przez to art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji). Z istoty KRS wynika dla ustawodawcy obowiązek zapewnienia reprezentacji w jej składzie dla przedstawicieli wszystkich władz, z oczywistą przewagą przedstawicieli władzy sądowniczej. Rozwiązanie z ustawy nowelizującej z 2017 r. zaburzyło – o ile nie unicestwiło – wymagane konstytucyjnie proporcje, przyznając nieusprawiedliwioną i niedopuszczalną przewagę władzy ustawodawczej (a ściśle Sejmowi). Dorowadziło to – *de iure* i *de facto* - do zagrożenia wartości chronionych przez KRS: niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Także wprowadzenie dla wybieranych sędziów „jednolitych wspólnych kadencji” naruszyło art. 187 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 Konstytucji. Wreszcie wygaszenie po wejściu w życie nowelizacji z 2017 r. kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wybranych na podstawie uprzednich przepisów, poprzedzone przeprowadzeniem wyboru nowych członków według nowych zasad, było sprzeczne z art. 187 ust. 3 Konstytucji.

ROZWIĄZANIA ZAWARTE W OPINIOWANYM PROJEKCIE

Niniejsza opinia dotyczyć ma przepisów „przejściowych” zaproponowanych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Opiniująca pragnie zaznaczyć, że przepisy, które podda analizie są zawarte w art. 2 i nast. opiniowanego projektu. Są to raczej przepisy dostosowujące (w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych, zaś w przepisach dostosowujących reguluje się sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji - §§ 30 i 35 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. 2016, poz 283).

Przepisy te regulują – w uproszczeniu – tryb dostosowania składu KRS, w tym trybu wyboru jej sędziowskich członków, do wymogów wynikających z Konstytucji RP, Traktatu o Unii Europejskiej i EKPC.

Opiniująca dostrzega w proponowanych przepisach dostosowujących dwa zasadnicze problemy wymagające komentarza:

1) w art. 2 ust. 1 projektu proponuje się, aby mandat członków KRS wybranych

przez Sejm na podstawie opisanego wcześniej art. 9a ust. 1 ustawy o KRS wygaś z dniem ogłoszenia wyników wyborów do KRS, przeprowadzonych na podstawie przepisów merytorycznych opiniowanego projektu (pierwszym jest więc **wygaśnięcie mandatów obecnych sędziowskich członków KRS, wybranych w 2022 r.**);

- 2) w wyborach przeprowadzanych na podstawie opiniowanego projektu prawo kandydowania na członka KRS ma nie przysługiwać sędziom, którzy objęli stanowisko sędziowskie w wyniku wniosku o powołanie na stanowisko, przedstawionego Prezydentowi RP przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy zmienianej (drugi sprowadza się tym samym do **pozbawienia biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS tzw. „neosędziów”**)

Ocena przepisów przejściowych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

1. wygaśnięcie kadencji obecnych sędziowskich członków KRS, wybranych w 2022 r.

Jak już opiniująca wspomniała, w art. 2 ust. 1 projektu proponuje się, aby mandat członków KRS wybranych przez Sejm na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy o KRS w dotychczasowym brzmieniu wygaś z dniem ogłoszenia wyników wyborów do KRS, przeprowadzonych na podstawie opiniowanego projektu – po jego wejściu w życie.

Uzasadniając konieczność i pilność przywrócenia wyboru „sędziowskich” członków Rady przez środowisko sędziowskie projektodawca zaznaczył, że:

- 1) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie wyboru członków KRS, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 12 marca 2018 r. (poz. 276),
- 2) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie wyboru członka Krajowej Rady Sądownictwa, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 27 maja 2021 r. (poz. 497),
- 3) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru członka KRS, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 19 maja 2022 r. (poz. 485)

– zostały podjęte z naruszeniem Konstytucji RP i standardów europejskich. Skutkiem ich podjęcia było ukształtowanie KRS w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, Traktatem o Unii Europejskiej oraz EKPC, a w konsekwencji utrata zdolności do realizacji przez KRS jej konstytucyjnych funkcji i zadań, w tym w szczególności zdolności do stania na straży sądów i niezawisłości sędziów. Niezgodność składu KRS ze standardami konstytucyjnymi jest oczywista, wynika z orzecznictwa, w tym sądów międzynarodowych, jak ETPC i TSUE. Warto chociażby wymienić wyroki wydane w sprawach polskich przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak: wyrok z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (nr sprawy 43447/19); wyrok z 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (nr sprawy 49868/19 i 57511/19); wyrok z 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce (nr sprawy 1469/20); wyrok z 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce (nr sprawy 43572/18); wyrok z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (nr sprawy 50849/21). Ten ostatni ma charakter pilotażowy, co oznacza, że nakłada na polskie władze obowiązek wyeliminowania problemów systemowych będących źródłem naruszenia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Potrzeba przyjęcia stosownych zmian legislacyjnych, w tym dotyczących KRS, jest pilna, jako że ETPC określił roczny termin od daty ogłoszenia wyroku (a więc do listopada 2024 r.) dla wprowadzenia takich zmian do polskiego ustawodawstwa. Po upływie tego terminu ETPC podejmie rozpoznawanie już zawisłych przed nim spraw, w których skarżący postawili zarzut orzekania przez sąd, który nie był „ustanowiony ustawą” w znaczeniu art. 6 ust. 1 EKPC. Nie można więc tym bardziej akceptować sytuacji, w której nadal działa KRS w składzie niekonstytucyjnym i sprzecznym ze standardami europejskimi, utrwała to bowiem stan naruszania zasad konstytucyjnych i międzynarodowych zobowiązań.

Opiniująca zwraca uwagę, że w swojej opinii do ustawy z 8 grudnia 2017 r. (w czasie, gdy była ona jeszcze projektem), sporządzonej na zlecenie Kancelarii Sejmu, zwróciła uwagę, że „niedopuszczalne jest ustawowe >>wygaszenie<< kadencji określonych konstytucyjnie”. Kadencja sędziowskich członków KRS, wybranych zgodnie z wymogami Konstytucji RP, jest to kadencja konstytucyjna, mająca konstytucyjne umocowanie, a więc nie może podlegać modyfikacjom w drodze ustawowej. Opiniująca przywołała wówczas wyrok TK w sprawie K 25/07, gdzie TK wskazał jednoznacznie odnośnie do 15 sędziów wybieranych w skład

KRS, że „nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie” oraz że „art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi, że każdy sędzia spośród sędziów sądów określonych w tym przepisie ma prawo być członkiem Rady na określoną kadencję, po przejściu procedury wyborczej”.

Wprowadzona mocą nowelizacji z 2017 r. zmiana sposobu wyboru sędziowskich członków KRS (nawet gdyby była z Konstytucją zgodna) nie powinna więc pozbawiać dotychczasowych członków ani atrybutów, od których zależy prawo do zasiadania w Radzie i wykonywania praw i obowiązków jej członka, ani ważności ich uprzedniego wyboru.

Dla oceny działania zasady ochrony konstytucyjnej kadencji sędziowskich członków KRS nie bez znaczenia jest fakt istotnego zróżnicowania sytuacji prawnej sędziów wybranych do składu KRS przed rokiem 2018 (których mandat wygasła, a w rezultacie konstytucyjną kadencję przerwała niekonstytucyjna ustawa nowelizująca z 2017 r.) w odniesieniu do sytuacji prawnej sędziów wybieranych do składu KRS począwszy od roku 2018.

Sędziowie wybrani do składu KRS przez Sejm w 2018 r. byli wybrani w sposób oczywiście niekonstytucyjny, bo nie dość że w niekonstytucyjnej procedurze, to jeszcze w miejsce sędziów, których kadencję niekonstytucyjnie przerwano, a mandaty bezprawnie wygaszono. Subtelnością, na którą dla zupełności analizy należy zwrócić uwagę jest także fakt, że sędziowie – obecni członkowie KRS - zostali wybrani w 2022 r. w miejsce sędziów nie bezprawnie pozbawionych mandatów członków KRS na skutek nowelizacji z 2017 r., ale w miejsce sędziów bezprawnie wybranych do KRS w 2018 r., którzy w pełni „zrealizowali” swoje czteroletnie (choć powtórzmy: niekonstytucyjne) kadencje. Tym niemniej opiniująca podkreśla, że konstytucyjna ochrona trwałości czteroletniej kadencji wybieralnego członka KRS nie obejmuje sytuacji, w której występują takie okoliczności prawne, które uniemożliwiają dalsze wypełnianie mandatu w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym. Jest oczywiste, że taka sytuacja ma miejsce także w przypadku obecnego składu Rady.

Należy tu bowiem podkreślić, że sama zmiana sposobu wyłaniania sędziów-członków Rady, wprowadzona w 2018 r., poprzez odebranie prawa ich wyboru środowiskom sędziowskim i przyznanie go Sejmowi, narusza art. 2, art. 10, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś

równoczesne wygaszenie kadencji członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wybranych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów, poprzedzone przeprowadzeniem wyboru nowych członków według nowych zasad (tj. przez Sejm), było sprzeczne z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Konieczne jest więc pilne usunięcie opisanej niekonstytucyjności funkcjonujących od 2018 r. rozwiązań i przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją. W konsekwencji uznać należy, że dalsze sprawowanie mandatu członków KRS przez sędziów wybranych w skład KRS uchwałą Sejmu z 12 maja 2022 r. pozostaje wprost w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. przywołane wcześniej orzecznictwo).

Należy więc skonstatować, że ochrona konstytucyjnej kadencji sędziowskich członków KRS dotyczy jedynie kadencji z konstytucją zgodnych (zarówno co do ich rozpoczęcia, przebiegu, jak i mandatów, których dotyczą). Z dobrodziejstwa konstytucyjnej ochrony kadencji nie może zaś korzystać organ (członek organu) powołany (wybrany) sprzecznie z konstytucją. Z materialnego wymiaru zasady praworządności oraz z zasady sprawiedliwości społecznej należy wywieść, że konstytucyjnej ochronie nie podlegają prawa nabyte niegodziwie, a taki charakter mają kadencje obecnych 15 sędziowskich członków KRS.

Tym samym rozwiązania zaproponowane w art. 2 opiniowanego projektu nie tylko nie naruszają Konstytucji RP ani EKPC, a wręcz zmierzają do doprowadzenia do usunięcia stanu ciągłego naruszania zasad i norm konstytucyjnych oraz standardów europejskich, a więc są w tym sensie uzasadnione. Warto w tym miejscu na marginesie przypomnieć, że w uchwale z 20 grudnia 2023 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym (M. P. poz. 1457) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zadeklarował podjęcie działań na rzecz przywrócenia zgodności stanu prawnego ze standardami konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi, wzywając organy władzy publicznej, w szczególności Prezydenta, do niezwłocznego podjęcia działań mających na celu przywrócenie Krajowej Radzie Sądownictwa pozycji ustrojowej oraz funkcji określonych w Konstytucji i właściwych dla demokratycznego państwa prawnego. W uchwale tej Sejm stwierdził, że uchwały Sejmu z 6 marca 2018 r., 20 maja 2021 r. i 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru sędziów - członków KRS zostały podjęte z rażącym naruszeniem Konstytucji, a skutkiem ich podjęcia było ukształtowanie składu KRS

w sposób sprzeczny z Konstytucją, Traktatem o Unii Europejskiej oraz Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W ocenie opiniującej, w nadzwyczajnej sytuacji ustrojowej, Sejm, jako organ mający w tym zakresie wyłączną kompetencję, mógłby podjąć działania w celu zakończenia stanu trwałego naruszenia Konstytucji RP i ETPC poprzez uchylene uchwały Sejmu z 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, co opiniująca uważa za dopuszczalne w procesie przywracania praworządności.

Wracając do głównego wątku rozważań, unormowanie z art. 2 projektu należy uznać za potrzebne. Status obecnej KRS, sędziów powołanych w procedurze z jej udziałem oraz orzeczenia przez nich wydawane podlegają ocenie przez polskie i międzynarodowe sądy, których linia orzecznicza już się ukształtowała w opisany wcześniej sposób. Utrzymywanie KRS w kształcie niezgodnym z Konstytucją i standardami europejskimi godzi więc w takie wartości jak pewność prawa i stabilność orzeczeń sądowych, a tym samym w prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 Konstytucji RP). Utrzymywanie KRS jako organu, którego sposób ukształtowania jest sprzeczny z Konstytucją RP oraz z prawem europejskim nie jest wartością zasługującą na ochronę, co więcej – może okazać się niebezpieczne dla stabilności prawa i konstytucyjnego prawa do sądu. Tym samym jednoznaczna deklaracja co wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków KRS, zawarta w art. 2 projektu, jest zasadna.

2. Pozbawienie biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS sędziów, którzy objęli stanowisko sędziowskie w wyniku wniosku o powołanie na stanowisko, przedstawionego Prezydentowi RP przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS w brzmieniu dotychczasowym

Zgodnie z art. 3 ust. 2 opiniowanego projektu, w pierwszych wyborach przeprowadzanych po jego wejściu w życie prawo kandydowania na członka KRS ma nie przysługiwać sędziom, którzy objęli stanowisko sędziowskie w wyniku wniosku o powołanie na stanowisko, przedstawionego Prezydentowi RP przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS w obecnym brzmieniu (a więc tzw. neosędziom).

Warto wskazać, że szacuje się, iż w sądach powszechnych neosędziowie stanowią obecnie jedną piątą systemu. Ich działalność orzecznicza jest dla wymiaru

sprawiedliwości istotnym problemem. Prowadzone przed nimi postępowania i wydawane przez nich wyroki nie dają gwarancji stabilności i pewności orzeczeń, gdyż – jak stwierdza chociażby ETPC – sąd z ich udziałem nie spełnia wymagań zgodnego z prawem, a więc sądu ustanowionego ustawą. Neosędziowie nie wypełniają standardów stawianych piastunom trzeciej władzy. Koniecznym elementem niezawisłości sędziowskiej jest bowiem tzw. wewnętrzna niezależność sędziego, a żadna osoba, która objęła urząd sędziego w niekonstytucyjnej procedurze przesłanki wewnętrznej niezależności nie spełnia. Dla dobra wymiaru sprawiedliwości, mając na względzie konieczność zapewnienia realizacji prawa do sądu ustanowionego ustawą, a więc m.in. sądu niezawisłego, który będzie dawał gwarancję stabilności orzeczeń, konieczne z pewnością będzie zbudowanie systemu sądownictwa, w którym nie będzie wątpliwości co do zachowania wszystkich elementów niezawisłości, w tym niezależności od czynników politycznych i wewnętrznej niezależności sędziego.

Z tych przyczyn opiniująca podziela argumenty zawarte w uzasadnieniu projektu co do rozwiązania zaproponowanego w jego art. 3 ust. 2, iż *„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”*. Rozwiązanie takie, jest uzasadnione ochroną wartości konstytucyjnych oraz standardów europejskich i spełnia wymogi proporcjonalności. Należy jednak na marginesie podkreślić, że jest ono jedynie jednym z postulowanych koniecznych kroków na drodze do weryfikacji powołań sędziowskich, które następowały począwszy od 2018 r. Aby zapewnić „spójność” przywracania praworządności opiniująca za konieczne nadto uznaje wstrzymanie nominacji sędziowskich, następujących w wyniku wniosków o powołanie na stanowisko przedstawionego Prezydentowi RP przez KRS ukształtowaną

z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS, pozbawienie tzw. neosędziów prawa opiniowania kandydatów na prezesów sądów, czy wreszcie powtórzenie konkursów na zajmowane obecnie przez neosędziów stanowiska orzecznicze. W przeciwnym razie system wymiaru sprawiedliwości, w którym tzw. neosędziowie dysponowałiby wszystkimi sędziowskimi atrybutami (orzecznymi i pozaorzecznymi) poza jednym: biernym prawem wyborczym w wyborach do KRS – pozostałby alogiczny, niekonsekwentny i niespójny.

Można przyjąć, że sędziowie powołani przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS w obecnym brzmieniu zostali objęci instytucją „niegodności” w prawie publicznym, która – w proponowanym w opiniowanym projekcie kształcie – jak na razie ogranicza się do pozbawienia ich biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS. Rozwiązanie to jest zasadne i spełnia wymogi proporcjonalności.

WNIOSKI:

Podsumowując prowadzone w opinii rozważania, w ocenie opiniującej:

1. Wprowadzona mocą nowelizacji z 8 grudnia 2017 r. zmiana trybu wyboru 15 sędziów w skład KRS poprzez odebranie prawa ich wyboru środowiskom sędziowskim i przyznanie go Sejmowi narusza art. 2, art. 10, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś wygaszenie w 2018 r. kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wybranych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów, poprzedzone przeprowadzeniem wyboru nowych członków według nowych zasad (tj. przez Sejm), było sprzeczne z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Konieczne jest więc pilne usunięcie opisanej niekonstytucyjności funkcjonujących od 2018 r. rozwiązań i przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją. Opiniowany projekt w zakresie przepisów dostosowujących, wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom.
2. Także w kontekście przywołanego w opinii, bogatego już i jednoznacznego orzecznictwa sądowego (m.in. TSUE, ETPC, SN) stwierdzić należy, że pilne usunięcie niekonstytucyjności rozwiązań ustawowych dotyczących KRS oraz wynikających z tych unormowań nieprawidłowości w działaniu tego konstytucyjnego organu jest konieczne.

3. Utrzymywanie KRS jako organu, którego sposób ukształtowania jest sprzeczny z Konstytucją RP oraz z prawem unijnym nie jest wartością zasługującą na ochronę, co więcej – może okazać się niebezpieczne dla stabilności systemu prawnego i konstytucyjnego prawa do sądu. Tym samym jednoznaczna deklaracja co wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków KRS, zawarta w art. 2 projektu, jest zasadna. Ochrona konstytucyjnej kadencji sędziowskich członków KRS dotyczy bowiem jedynie kadencji z konstytucją zgodnych. Z dobrodziejstwa konstytucyjnej ochrony kadencji nie może zaś korzystać organ (członek organu) powołany (wybrany) sprzecznie z Konstytucją. Z materialnego wymiaru zasady praworządności oraz z zasady sprawiedliwości społecznej należy wywieść, że konstytucyjnej ochronie nie podlegają prawa nabyte niegodziwie, a taki charakter mają kadencje obecnych 15 sędziowskich członków KRS.
4. W ocenie opiniującej, w nadzwyczajnej sytuacji ustrojowej, Sejm, jako organ mający w tym zakresie wyłączną kompetencję, mógłby podjąć działania w celu zakończenia stanu trwałego naruszenia Konstytucji RP i ETPC poprzez uchylenie uchwały Sejmu z 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, co opiniująca uznaje za dopuszczalne w procesie przywracania praworządności.
5. Rozwiązanie zaproponowane w art. 3 ust. 2 opiniowanego projektu, który przewiduje, że w pierwszych wyborach przeprowadzanych na jego podstawie prawo kandydowania na członka KRS ma nie przysługiwać sędziom, którzy objęli stanowisko sędziowskie w wyniku wniosku o powołanie na stanowisko, przedstawionego Prezydentowi RP przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS w obecnym brzmieniu, jest uzasadnione ochroną wartości konstytucyjnych oraz standardów europejskich i spełnia wymogi proporcjonalności; nie stanowi dyskryminacji. Dla zupełności procesu przywracania praworządności powinno być jednak jedynie jednym z postulowanych koniecznych kroków na drodze do weryfikacji powołań sędziowskich, które następowały począwszy od 2018 r.