ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3946
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXIX
WROCŁAW 2019
DOI: 10.19195/0137-1134.119.12

SŁAWOMIR PATYRA
ORCID: 0000-0002-6331-9006
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA W POLSCE

Abstrakt: Artykuł dotyczy pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Autor analizuje konstytucyjne podstawy funkcjonowania tego organu oraz jego zadania w zakresie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazuje na zmiany, jakie w odniesieniu do procedury funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa zostały wprowadzone w poprzedniej kadencji Sejmu. Krytycznie odnosi się w szczególności do procedury wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm, wskazując na niezgodność z Konstytucją przyjętych w tym zakresie przepisów.

Słowa kluczowe: Krajowa Rada Sądownictwa, niezawisłość sędziowska, naruszenie Konstytucji

I. GENEZA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Do polskiego porządku ustrojowego Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) została wprowadzona w wyniku nowelizacji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, dokonanej 7 kwietnia 1989 roku, na kanwie ustaleń przyjętych podczas obrad okrągłego stołu[1]. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, Polska była pierwszym spośród krajów byłego bloku socjalistycznego, który wprowadził mechanizmy gwarantujące niezależność sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej[2]. Podkreślenia wymaga też, że wprowadzono je mimo obowiązującej wciąż zasady jednolitości władzy państwowej[3]. Powołanie KRS miało być swego rodzaju symbo-

[1] Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101).

[2] Zob. K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski *et al*., Toruń 2017, s. 95.

[3] Ostateczne odejście od zasady jednolitości władzy państwowej, przyjmującej zwierzchnictwo Sejmu nad wszystkimi pozostałymi organami władzy, nastąpiło dopiero w związku z wejściem w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) (dalej: Mała konstytucja), która w art. 1 przyjęła zasadę podziału władzy.

© for this edition by CNS

lem odejścia od praktyki okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kojarzącej się jednoznacznie z bezpośrednim podporządkowaniem wymiaru sprawiedliwości dyrektywom politycznym, płynącym przede wszystkim ze strony struktur i działaczy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, jak też jej ideologicznych i politycznych satelitów w postaci Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego oraz Stronnictwa Demokratycznego[4]. Wypracowana w toku obrad okrągłego stołu koncepcja uczynienia KRS gwarantem niezależności sądów i niezawisłości sędziów była także swoistą antycypacją późniejszych zasadniczych zmian ustrojowych, wprowadzonych rewizją Konstytucji z 29 grudnia 1989 roku, zwłaszcza przyjętych wówczas zasad pluralizmu politycznego oraz demokratycznego państwa prawnego[5]. Uniezależnienie wymiaru sprawiedliwości od woli decydentów politycznych — przede wszystkim w aspekcie dotyczącym procedury powoływania sędziów — miało wyjątkowo istotne znaczenie w odniesieniu do drugiej z wymienionych zasad, której doktrynalne *credo* opiera się wszak na założeniu prymatu norm prawnych w państwie nad wszelkimi innymi normami, w tym politycznymi. Nie bez znaczenia jest, że kompromis zawarty przy okrągłym stole, zakładający ewolucyjne przekształcanie ustroju państwa w kierunku demokracji parlamentarnej, wręcz wymuszał podejmowanie działań zmierzających do dopasowania polskich regulacji konstytucyjnych do standardów obowiązujących w demokracjach zachodnioeuropejskich.

Idea powołania KRS, wypracowana w trakcie negocjacji politycznych w pierwszych miesiącach 1989 roku, w nowelizacji Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku przyjęła lakoniczną postać. W art. 1 pkt 17 tego aktu wskazano jedynie, że sędziowie powoływani są przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, której uprawnienia, skład i sposób działania miała określić ustawa. Sejm uchwalił ją dopiero 20 grudnia 1989 roku[6], zatem niejako w przededniu najpoważniejszej zmiany ustrojowej tego okresu, czyli rewizji Konstytucji. Pierwsze posiedzenie KRS odbyło się 23 lutego 1990 roku[7]. Nie wchodząc w szczegóły przyjętej wówczas regulacji, należy stwierdzić, że zawarte w niej rozwiązania wyposażyły KRS w zadania umożliwiające gwarantowanie — zgodnie z intencją ustawodawcy — prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwie demokratycznym[8]. Obejmowały one tak istotne kompetencje, jak chociażby

---

[4] Por. A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa — regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 79.

[5] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

[6] Dz.U. Nr 73, poz. 435. Na ten temat zob. m.in. M. Laskowska, *Organizacja i zasady wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 55.

[7] Zob. P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 62.

[8] Więcej zob. P. Sarnecki, *Krajowa Rada Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 186.

© for this edition by CNS

rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziowskie oraz przedstawianie Prezydentowi wniosków o ich powołanie oraz rozstrzyganie o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska sędziego[9]. Mała konstytucja z 1992 roku utrzymała poprzednią, oszczędną formułę regulacji konstytucyjnej statusu KRS, w kwestiach dotyczących jej funkcjonowania odsyłając do nadal obowiązującej ustawy z 1989 roku.

II. EWOLUCJA POZYCJI USTROJOWEJ KRS W LATACH 1997–2017

Pozycja ustrojowa KRS została zdecydowanie wzmocniona postanowieniami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku[10]. Przede wszystkim rozszerzył się zakres konstytucyjnej regulacji tego organu. Nowa konstytucja nie ograniczyła się bowiem — na wzór utrzymanego w mocy art. 60 ust. 2 Konstytucji PRL — jedynie do potwierdzenia faktu nadania KRS rangi organu konstytucyjnego i odesłania w pozostałym zakresie do norm ustawowych, ale wyraźnie zaznaczyła zarówno jej rolę ustrojową, funkcje, jak i strukturę organizacyjną.

W art. 186 ust. 1 Konstytucji wyrażona została podstawowa funkcja KRS jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Takim ujęciem roli KRS w systemie organów państwa ustrojodawca bezpośrednio nawiązał zarówno do obowiązującej od zarania przekształceń ustrojowych zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i do wprowadzonej mocą Małej konstytucji z 1992 roku zasady podziału władzy, przyjętej również w art. 10 Konstytucji z 1997 roku[11]. Tym samym w ramach zasady podziału władzy za podstawowe zadanie KRS uznana została ochrona podstawowych rudymentów niezależności sądownictwa, wyrażonych we wcześniejszych przepisach Konstytucji, w postaci sposobu powoływania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 179), nieusuwalności sędziów (art. 180) oraz ochrony przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej oraz pozbawieniem wolności (art. 181). Jednym z podstawowych instrumentów służących realizacji wskazanego zadania stało się przyznanie KRS prawa do inicjowania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji)[12].

Konstytucja z 1997 roku uregulowała też wprost kwestie dotyczące kształtowania składu KRS, jej organów wewnętrznych oraz kadencji członków pochodzących z wyboru. Zgodnie z art. 187 ust. 1 KRS składa się z:

---

[9] Więcej zob. K. Grajewski, *op. cit*., s. 96.

[10] Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[11] Por. P. Tuleja, *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza*…, s. 204.

[12] Por. A. Bałaban, *op. cit*., s. 81.

© for this edition by CNS

1. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej;

2. piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych;

3. czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

Zgodnie z art. 187 ust. 2 Konstytucji KRS wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. Z kolei ust. 3 wskazanego artykułu określa kadencję wybranych członków KRS na okres czterech lat.

Formuła przyjęta w art. 187 Konstytucji jednoznacznie ukształtowała podstawowe elementy determinujące ustrojowy charakter KRS w systemie rządów. Po pierwsze, przesądziła o specyficznym, mieszanym, składzie tego organu, kreowanym na podstawie trzech zasadniczo odmiennych procedur. Pierwszą grupę członków tworzą osoby wchodzące w skład Rady *ex officio*, czyli z racji pełnionych przez nie funkcji — zarówno w strukturze władzy sądowniczej, jak i wykonawczej (Minister Sprawiedliwości oraz osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej). Grupa druga to wyłącznie reprezentanci środowiska sędziowskiego, natomiast trzecia — przedstawiciele władzy ustawodawczej[13]. Po drugie, art. 187 ust. 1 Konstytucji umocował na poziomie regulacji konstytucyjnej procedurę wyboru członków KRS, określając przy tym precyzyjnie zakres udziału poszczególnych władz w procesie kształtowania jej składu[14]. Reguły wykładni gramatycznej, celowościowej, a przede wszystkim systemowej nie pozostawiają wątpliwości, że udział i Prezydenta Rzeczypospolitej, i Rady Ministrów w tym procesie ogranicza się li tylko do delegowania do składu Rady odpowiednio po jednym przedstawicielu, udział zaś legislatywy — do wyboru odpowiednio czterech posłów przez Sejm i dwóch senatorów przez izbę drugą. W pozostałym zakresie, obejmującym piętnastu sędziów, wyboru dokonywać mają sami sędziowie, skoro w przeciwieństwie do procedury ujętej w pkt 1 i pkt 3 art. 187 Konstytucji ustrojodawca nie wskazał wyraźnie innego podmiotu, który tego wyboru miałby dokonywać. Wreszcie po trzecie, zróżnicowana procedura wyboru członków KRS przesądza o permanentnym charakterze funkcjonowania tego organu, przy jednocześnie odmiennej regulacji okresu kadencji poszczególnych jego członków. Regulacja ta została ujęta na gruncie przepisów ustawowych. Przedstawiciel Prezydenta w Radzie może być przez niego odwołany w każdym czasie, przy czym jego członkostwo wygasa najpóźniej z upływem trzech miesięcy po zakończeniu pięcioletniej kadencji Prezydenta. Objęcie urzędu Prezydenta przez tę samą osobę na drugą pięcioletnią kadencję skutkuje zatem koniecznością ponownego powołania kolejnej bądź tej

[13] Na temat zagrożeń w kwestii sprawnego funkcjonowania KRS, wynikających z obecności w jej składzie przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, zob. P. Sarnecki, *op. cit*., s. 201.

[14] Por. W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 65.

© for this edition by CNS

samej osoby do składu Rady. Członkowie wybierani przez Sejm i Senat wybierani są do składu KRS na okres czterech lat, przy czym pełnią oni swoje funkcje do czasu wyboru nowych członków. Z kolei w wypadku członków Rady wybieranych w trybie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji przez gremia sędziowskie przyjęta została pierwotnie formuła indywidualnej czteroletniej kadencji[15].

Konstrukcja przyjęta w art. 187 Konstytucji nadała KRS szczególny charakter organu usytuowanego między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, funkcjonalnie związanego z administracją wymiaru sprawiedliwości i reprezentacją środowiska sędziowskiego, mającą w składzie tego organu zdecydowaną przewagę[16]. Ostatni z wymienionych aspektów struktury KRS eksponowany jest szeroko w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako główna cecha tego organu. Za szczególnie reprezentatywny należy tu uznać wyrok Trybunału z 18 lutego 2004 roku, w którym zwrócił on uwagę na fakt, iż KRS ma w swoim składzie tak dużą przewagę członków-sędziów nad osobami powoływanymi przez Prezydenta i parlament, że słusznie jest traktowana jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej[17]. Związki KRS z władzą sądowniczą akcentowane są też w poglądach doktryny prawa konstytucyjnego, w której definiowana jest jako pozajudykacyjny organ tej władzy, o czym przesądza chociażby umiejscowienie konstytucyjnej regulacji tego organu w rozdziale VIII Konstytucji, poświęconym tej właśnie władzy[18]. Jednocześnie trafnie podnoszony jest argument, iż mimo przewagi reprezentacji środowiska sędziowskiego na gruncie przepisów Konstytucji KRS nie jest li tylko organem korporacyjnym tudzież quasi-korporacyjnym, lecz także organem o samodzielnym statusie ustrojowym, niezależnym od innych organów państwa[19].

Konstytucyjne wzmocnienie statusu KRS znalazło odbicie na gruncie regulacji ustawowej. Nowa ustawa o KRS, uchwalona 27 lipca 2001 roku, zmodyfikowała niektóre z dotychczasowych kompetencji tego organu, a także wyposażyła Radę w nowe uprawnienia[20]. W odniesieniu do najważniejszej z dotychczasowych kompetencji KRS, czyli wnioskowania do Prezydenta RP o powoływanie sędziów, regulacja ta przyznała Radzie nie tylko prawo do rozpatrywania kandydatur zgłaszanych przez organy sądowe i Ministra Sprawiedliwości, lecz także do ich oceniania z zastosowaniem kryteriów ustalanych przez Radę. Kryteria te miały jednocześnie być swego rodzaju wytycznymi dla organów sądowych zgłaszających kandydatury na stanowiska sędziowskie. KRS uzyskała również prawo do wizytowania sądów oraz przeprowadzania lustracji pracy sędziów. Zakres przy-

[15] Na ten temat zob. m.in. M. Laskowska, *op. cit*., s. 56–57.

[16] Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 186*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2–3.

[17] Sygn. akt K 12/03.

[18] Zob. m.in. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 619.

[19] Zob. A. Bałaban, *op. cit*., s. 86–87.

[20] Dz.U. Nr 100, poz. 1082.

© for this edition by CNS

znanych Radzie nowych kompetencji objął między innymi powoływanie rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i rzecznika sędziów sądów wojskowych, rozpatrywanie wniosków sędziów w stanie spoczynku o powrót do czynnego wykonywania zawodu oraz wniosków sędziów Sądu Najwyższego o przeniesienie w stan spoczynku, a także zwiększenie zakresu uprawnień opiniodawczych Rady względem rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawach wynikających z przepisów ustawy z 27 lipca 2001 roku — Prawo o ustroju sądów powszechnych[21]. Z punktu widzenia zasadniczej funkcji ustrojowej KRS, wyrażonej w art. 186 ust. 1 Konstytucji, niewątpliwie najbardziej doniosłą spośród nowych kompetencji Rady stało się uchwalanie przez KRS zbioru zasad etyki sędziowskiej i czuwania nad ich przestrzeganiem. Jak trafnie podsumował te zmiany P. Sarnecki, opierając się na regulacjach przyjętych w ustawie z 2001 roku, KRS stała się czynnikiem wieńczącym struktury samorządu sędziowskiego, funkcjonującego na zasadzie wzajemnego oddziaływania, inspiracji, świadczenia pomocy i współpracy poszczególnych ogniw jego struktury, w sposób umożliwiający realizację zasady niezależności władzy sądowniczej[22].

Swoistym dopełnieniem procesu ewolucji KRS w kierunku organu realnie chroniącego niezależność sądów i niezawisłość sędziów stało się uchwalenie ustawy o KRS z 12 maja 2011 roku[23]. Zwiększyła ona kompetencje Rady, wskazując, że oprócz wymienionych wprost w art. 3 ust. 1 wykonuje ona również inne zadania określone w ustawach, doprecyzowała kwestie dotyczące wyboru organów KRS — przewodniczącego i prezydium (art. 16 ust. 1), jednocześnie wskazując ich kompetencje oraz tryb ich realizacji (art. 16 ust. 3–5, a także art. 17). Szczególnie istotnym *novum* przyjętym w ustawie z 2011 roku stało się powołanie do życia czterech stałych komisji Rady (art. 19) oraz określenie szczegółowego trybu postępowania przed KRS (art. 28–45)[24].

Zgodnie z przepisami ustawy w skład prezydium Rady wchodzą: przewodniczący, dwóch wiceprzewodniczących oraz trzech członków Rady, wybierani przez Radę na czteroletnią kadencję. Stosownie do treści art. 16 ust. 2 zd. 2 ustawy członkowie prezydium mogą sprawować funkcję nie dłużej niż przez dwie kadencje. Do zadań prezydium należy kierowanie jej pracami oraz zapewnianie właściwego funkcjonowania Rady między posiedzeniami plenarnymi, a w szczególności przygotowywanie projektów porządku posiedzeń plenarnych KRS. W celu zagwarantowania efektywnego funkcjonowania Rady art. 16 ust. 4 ustawy stanowi, że w nagłych wypadkach, wymagających podjęcia działań między posiedzeniami plenarnymi Rady, prezydium może w jej imieniu podejmować czynności należące

[21] Dz.U. Nr 98, poz. 1070.

[22] Więcej na ten temat zob. P. Sarnecki, *op. cit*., s. 200.

[23] Tekst pierwotny Dz.U. Nr 126, poz. 714, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.

[24] Więcej na ten temat zob. P. Mijal, *Koncepcja reformy Krajowej Rady Sądownictwa — uwagi na tle projektów zmian struktury i organizacji działania*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 325 n.

© for this edition by CNS

do kompetencji KRS, z wyjątkiem załatwiania spraw indywidualnych. Przewodniczący przedstawia wówczas Radzie sprawę na najbliższym posiedzeniu plenarnym. Kompetencje przewodniczącego Rady — wyszczególnione w art. 17 ust. 1 ustawy — sprowadzają się do zadań o charakterze reprezentacyjnym oraz organizacyjnym. Jak już wspomniano, w strukturze Rady pojawiły się cztery stałe komisje:

1. do spraw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów sądowych;
2. budżetowa;
3. do spraw wizytacji i lustracji;
4. do spraw etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych.

Zgodnie z art. 20 ustawy Rada obraduje na posiedzeniach plenarnych, zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeb, co najmniej raz na dwa miesiące. Mogą być one również zwoływane na wniosek co najmniej jednej trzeciej jej członków oraz na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Uchwały Rady zapadają bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy jej składu.

III. ZMIANY STATUSU USTROJOWEGO KRS WPROWADZONE NOWELIZACJĄ Z 8 GRUDNIA 2017 ROKU

Pierwsze koncepcje związane z przeprowadzeniem głębokich, ustrojowych zmian dotyczących organizacji i funkcjonowania KRS wyartykułowane zostały w Sejmie VIII kadencji w 2016 roku, w związku z zapowiedzianą przez obóz rządzący, a następnie konsekwentnie wdrażaną przez parlament reformą sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości. Objęła ona w istocie wszystkie newralgiczne segmenty władzy sądowniczej, w szczególności Trybunał Konstytucyjny i sądy powszechne, a także powiązaną funkcjonalnie z wymiarem sprawiedliwości prokuraturę. Jako motyw główny wszystkich proponowanych w tym zakresie projektów ustaw wnioskodawcy wskazywali usprawnienie działalności organów władzy sądowniczej oraz zwiększenie stopnia ich demokratyzacji. Abstrahując od tego, czy cele te zostały osiągnięte i czy w ogóle mogły być zrealizowane dzięki przyjętym rozwiązaniom normatywnym, nie może budzić wątpliwości fakt, że uchwalone przez Sejm VIII kadencji ustawy w istotny sposób zredefiniowały status ustrojowy organów władzy sądowniczej, zarówno w kontekście zasady podziału władzy i równoważenia się władz, jak i w odniesieniu do fundamentalnej w państwie prawnym zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Proces zmian dotyczących KRS formalnie zainicjowany został 14 marca 2017 roku wniesieniem do Sejmu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw[25]. Zawarte w nim propozycje koncentrowały się wokół trzech, zasadniczych, kwestii, mianowicie: trybu wyboru i kadencji członków KRS reprezentujących środowisko sędziowskie,

[25] Druk sejmowy nr 1423.

© for this edition by CNS

struktury organizacyjnej Rady oraz formuły wyłaniania przez KRS kandydatów na stanowiska sędziowskie w związku z art. 179 Konstytucji. Istotnym elementem projektowanej regulacji były też przepisy dotyczące konsekwencji wejścia w życie proponowanej nowelizacji w postaci wygaśnięcia kadencji dotychczasowych członków KRS, wybranych spośród sędziów, oraz procedury obsadzenia stanowisk zwolnionych w tym trybie. Sędziowie mieli być wybierani na czteroletnie wspólne kadencje przez Sejm, spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka. Procedurę tę miała poprzedzać swoista preselekcja kandydatów, dokonywana przez Marszałka, z grona kandydatów zgłaszanych przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów. Tym samym projekt pozbawiał środowiska sędziowskie realnego wpływu na obsadę stanowisk w organie, którego głównym zadaniem ustrojowym jest wszak ochrona sędziowskiej niezawisłości. Projekt wprowadzał też zmiany w strukturze organizacyjnej Krajowej Rady Sądownictwa, przewidując podział jej członków na dwa zgromadzenia, które miały służyć KRS w wykonywaniu jej kompetencji związanych z wyłanianiem kandydatów na sędziów i asesorów. W skład pierwszego zgromadzenia miało wchodzić 10 członków: Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz czterech posłów i dwóch senatorów. Drugie zgromadzenie miało tworzyć 15 sędziów, wyłonionych w opisanej wcześniej procedurze.

Najbardziej istotny element proponowanej regulacji dotyczyć miał zmian w procedurze wyłaniania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Wnioskodawcy proponowali, aby każde ze zgromadzeń KRS osobno rozpatrywało i oceniało kandydatów na stanowiska sędziowskie, przy czym o pozytywnej ocenie kandydata przez Radę przesądzać miałaby aprobata danej kandydatury przez obydwa zgromadzenia. W razie rozbieżności w stanowiskach zgromadzeń wnioskodawcy proponowali, aby zgromadzenie, które wydało ocenę pozytywną, mogło podjąć uchwałę o skierowaniu kandydatury do rozpatrzenia przez Radę w pełnym składzie. Drugi z głównych skutków ewentualnego przyjęcia przedłożonego projektu nowelizacji ustawy o KRS miał się odnosić do sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa pełniących urząd pod rządami ustawy w jej dotychczasowym brzmieniu. Zgodnie z art. 5 projektu mandat tychże miał wygasnąć po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Formuła ta odnosiła się także do kadencji rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz kadencji rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych.

Ograniczone łamy niniejszej publikacji nie pozwalają na szczegółowe odniesienie się do wszystkich — kontrowersyjnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją — propozycji ujętych w projekcie Rady Ministrów z 14 marca 2017 roku. Dość powiedzieć, że spotkały się one ze zdecydowanie negatywną oceną — zarówno ze strony instytucji, opiniujących projekt[26], przedstawicieli

[26] Między innymi Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Sądownictwa, Fundacja Court Watch Polska.

© for this edition by CNS

doktryny prawa konstytucyjnego[27], jak i opinii publicznej. Mimo to 12 lipca 2017 roku Sejm uchwalił ustawę opartą na wskazanych rozwiązaniach. Prezydent jednak pod wpływem zmasowanej krytyki zawartych w niej rozwiązań — zwłaszcza pod naciskiem masowych protestów społecznych — skutecznie zawetował ustawę, odmawiając jej podpisania i kierując ją do ponownego rozpatrzenia przez Sejm. Jego stanowisko w tej sprawie nie zostało — jak dotąd — poddane rozstrzygnięciu przez Sejm w trybie art. 122 ust. 5 zd. 2 Konstytucji.

Upadek ustawy z 12 lipca 2017 roku nie zniweczył, lecz jedynie opóźnił proces reformy KRS. Prezydent Rzeczypospolitej nie ograniczył się bowiem li tylko do skorzystania z prerogatywy odmowy podpisania wspomnianej ustawy, lecz sam wykonał inicjatywę ustawodawczą, obejmującą nowelizację zasad funkcjonowania KRS, i 26 września 2017 roku skierował do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Jego materia — podobnie jak w wypadku projektu rządowego — objęła zmianę dotychczasowego trybu wyboru członków do KRS spośród sędziów, nowe regulacje dotyczące trybu działania Rady oraz kwestie związane z zakończeniem kadencji jej dotychczasowych członków, wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Nowelizację ustawy o KRS Sejm uchwalił 8 grudnia 2017 roku[28].

W obecnym kształcie ustawa stanowi, że 15 członków Rady, rekrutujących się spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, wybieranych jest przez Sejm na wspólną czteroletnią kadencję (art. 9a ust. 1). Artykuł 9a ust. 3 ustawy stanowi, że kadencja ta rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Z tym dniem kończy się również kadencja sędziów zasiadających w składzie poprzedniej Rady. Kandydatów na członków Rady z grona sędziów przedstawiają Marszałkowi Sejmu grupy co najmniej 2000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18. rok życia, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych oraz grupy co najmniej 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów stanie spoczynku. Tak ukształtowana procedura wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm jawi się jako rażąco sprzeczna z dotychczasowymi demokratycznymi standardami, zwłaszcza w odniesieniu do zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zasadniczo przesądza o tym praktyczne pozbawienie wpływu środowisk sędziowskich na wybór sędziów do KRS. W zakresie dotyczącym zagwarantowania reprezentacji w KRS sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów regulacja ustawowa, zgodnie z którą, dokonując wyboru, Sejm w miarę możliwości uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów (art. 9a ust. 2), jest wręcz regresem względem rozwiązań przyjętych w zawetowanej ustawie. Nieza-

[27] Szczegółowej, krytycznej analizie ów projekt został poddany między innymi przez K. Grajewskiego, *op. cit*., s. 101–121; oraz P. Mijala, *op. cit*., s. 327 n.

[28] Dz.U. z 2018 r. poz. 5, obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.

© for this edition by CNS

leżnie bowiem od licznych mankamentów ówczesnego przedłożenia, przewidywała ona bezpośrednie wybory członków Rady przez gremia sędziowskie, wprowadzając mechanizmy realnie gwarantujące udział w składzie KRS przedstawicieli sądów niższych szczebli, zwłaszcza rejonowych.

O politycznym charakterze procedury kształtowania składu KRS proponowanej w opiniowanym projekcie w zakresie dotyczącym reprezentantów środowiska sędziowskiego przesądza *per se* ich wybór przez posłów. W żaden sposób nie neutralizuje tego mankamentu konstrukcja art. 11d ust. 5, zgodnie z którą wyboru dokonuje Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów, co — zgodnie z intencją wyrażoną przez prezydenta w uzasadnieniu do projektu — miało nadać aktowi kreacji charakter ponadpartyjnego konsensusu. Alternatywą tak ukształtowanej procedury wyboru jest bowiem wybór członków Rady bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ów *stricte* partyjny tryb powoływania składu sędziowskiego Rady ustawodawca wprowadził na wypadek, gdyby nie udało się obsadzić wszystkich 15 stanowisk sędziowskich w KRS w procedurze zasadniczej (art. 11d ust. 6). Określony w ustawie tryb zgłaszania kandydatów na „sędziowskich" członków KRS przewiduje relatywnie niski wymóg zgromadzenia zaledwie 2000 podpisów obywateli oraz 25 podpisów sędziów pod konkretną kandydaturą. Nietrudno zatem przewidzieć, że zgłoszonych w tym trybie kandydatur może być tak dużo, że w żadnym przypadku nie uda się dokonać wyboru członków KRS większością aż 3/5 głosów. Wówczas procedura rezerwowa, przyjęta we wskazanym przepisie, w praktyce stanie się procedurą zasadniczą, nadając iluzoryczny charakter wyrażonej przez ustawodawcę idei wybierania sędziów do KRS ponad podziałami partyjnymi, czyli z aktywnym udziałem opozycji parlamentarnej.

Zgodnie z ugruntowanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego sposób wyboru przedstawicieli środowiska sędziowskiego w dużej mierze przesądza o niezależności KRS, co bezpośrednio przekłada się na właściwe wykonywanie powierzonych jej przez ustrojodawcę zadań[29]. Najważniejszą spośród owych gwarancji jest udział w procedurze decydowania o personalnej obsadzie stanowisk sędziowskich. Dlatego też w poprzednim stanie prawnym zasadniczą grupę członków KRS tworzyli sędziowie wybierani przez gremia sędziowskie w ramach poszczególnych kategorii sądów. Ich głosy decydowały o przedstawieniu prezydentowi kandydata na stanowisko sędziego. Przyjęta w obecnej ustawie formuła stylizowania procedury wyboru sędziów do KRS na wzór wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego — z zastrzeżeniem szczególnego wyeksponowania roli Marszałka Sejmu — nie tylko nie znajduje uzasadnienia w świetle dotychczasowych polskich regulacji w tym zakresie, ale wymyka się również logice postrzegania KRS jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustrojowa rola tego organu jest bowiem diametralnie różna od tej, którą w ramach zasady

[29] Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 lipca 2007 roku, sygn. akt 25/07; oraz 16 kwietnia 2008 roku, sygn. akt K 40/07.

© for this edition by CNS

podziału władzy — a zwłaszcza mechanizmów hamowania i równowagi — odgrywa Trybunał Konstytucyjny, niejako „systemowo" uwikłany w mechanizmy decydowania politycznego, z uwagi na kompetencje w zakresie kontroli konstytucyjności prawa (o ile je rzeczywiście i efektywnie realizuje). Istotą wymiaru sprawiedliwości, nad którego prawidłowym funkcjonowaniem czuwa KRS, jest zaś odseparowanie od władzy politycznej. To rudymentarna cecha działania sądów we wszystkich państwach przyjmujących system rządów parlamentarnych, niezależnie od ich modelowych niuansów.

Nowelizacja ustawy o KRS, przyjęta przez Sejm 8 grudnia 2017 roku, wygasiła kadencję dotychczasowych członków tego organu, wybranych z grona sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, z dniem rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków KRS, wybranych przez Sejm. Przyjęta regulacja narusza normę art. 187 ust. 3 Konstytucji, gwarantującą wybranym członkom KRS czteroletnią kadencję. Przypadki, gdy może ona skończyć się przedwcześnie, mają charakter indywidualny i enumeratywnie wymienione są w ustawie (art. 14 ust. 1). W tym względzie jakiekolwiek modyfikacje postanowień Konstytucji regulacją ustawową bez wątpienia naruszają zasadę nadrzędności Konstytucji, wyrażoną w jej art. 8, godząc tym samym w zasadę demokratycznego państwa prawnego, której nadrzędność Konstytucji jest podstawowym elementem. Nie budzi wreszcie wątpliwości, że kadencyjność i jej ochrona są jednymi z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów, jak też organów stojących na straży tej wartości[30]. Co prawda w utrwalonym pod rządami obecnej Konstytucji orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się możliwość wprowadzania w tym zakresie pewnych ograniczeń, ale mogą mieć one wyłącznie charakter indywidualny, a ponadto za ich stosowaniem musi przemawiać ważny interes publiczny[31].

W ciągu blisko 30 lat istnienia w polskim porządku ustrojowym KRS przeszła skomplikowaną ewolucję. Powołana została do życia w 1989 roku w celu odejścia od niechlubnej praktyki uzależnienia sądów od polityki, mimo nadal obowiązującej zasady jednolitości władzy państwowej. W pierwszym dwudziestoleciu obowiązywania Konstytucji z 1997 roku ukształtowała się jako organ w pełni niezależny od pozostałych władz, dzięki czemu skutecznie realizowała misję ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W obecnym kształcie, determinowanym zmianami z 2017 roku, stała się organem uwikłanym w polityczne i partyjne zależności, przez co niewiarygodnym dla środowiska sędziowskiego jako patron

[30] Por. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 192.

[31] Tak w wyroku z dnia 23 czerwca 1999 roku, sygn. K 30/98, czy też w wyroku z dnia 13 czerwca 2004 roku, sygn. K 20/03. Z kolei w wyroku z dnia 18 lipca 2007 roku (sygn. akt 25/07) Trybunał Konstytucyjny uznał, że takie skrócenie jest możliwie, jedynie gdy ustawodawca wskaże nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności przyjętej regulacji, co odnośnie do analizowanej regulacji nie zaistniało.

© for this edition by CNS

wartości wyrażonych w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Utraciła też swój pierwotny charakter swoistego forum komunikacji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej[32]. Tymczasem komunikacja jest wszak *conditio sine qua non* realizacji dyrektywy współdziałania władz, wyrażonej w preambule do Konstytucji.

THE NATIONAL COUNCIL OF THE JUDICIARY IN POLAND

Summary

The article concerns the position of the National Council of the Judiciary in light of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997. The author analyses the constitutional basis for the functioning of this body and its tasks in safeguarding the independence of the courts and judges. The author draws attention to the changes that were introduced in the previous term of office of the Sejm with regard to the functioning of the National Council of the Judiciary. He criticises in particular the procedure for the election of judges to the National Council of the Judiciary by the Sejm, indicating that adopted regulations concerning this matter are inconsistent with the Constitution.

Keywords: National Council of the Judiciary, independence of judges, infringement of the Constitution

BIBLIOGRAFIA

Bałaban A., *Krajowa Rada Sądownictwa — regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.

Brodecki Z., Koska-Janusz J., *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999.

Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016.

Grajewski K., *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

Laskowska M., *Organizacja i zasady wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 2006.

Mijal P., *Koncepcja reformy Krajowej Rady Sądownictwa — uwagi na tle projektów zmian struktury i organizacji działania*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017.

Sarnecki P., *Krajowa Rada Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

Tuleja P., *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

Tuleja P., *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010.

© for this edition by CNS