



Warszawa, 13 lipca 2017 r.

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

(druk nr 562)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa ma na celu zmianę sposobu wyboru sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa, wprowadzenie na poziomie ustawowym instytucji „wspólnej kadencji” wybieranych członków KRS oraz skrócenie kadencji dotychczasowych członków Rady będących sędziami, posłami i senatorami. Jednocześnie ustawa wprowadza szczególny tryb procedowania Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych, związanych z rozpatrywaniem i oceną kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego, jak również na stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych. To ostatnie wiąże się z utworzeniem nowych organów, tj. Pierwszego Zgromadzenia Rady oraz Drugiego Zgromadzenia Rady, czego konsekwencją jest z kolei zmiana w zakresie składu osobowego Prezydium Rady.

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

- 1) Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego spośród sędziów tego Sądu (w liczbie dwóch),
- 2) Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych spośród wszystkich sędziów sądów administracyjnych (2),

- 3) zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swego grona (2),
- 4) zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swego grona (8),
- 5) Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych spośród swego grona (1)¹⁾.

Ustawa z 2011 r. nie przesądza *expressis verbis*, czy kadencja członków Rady wybranych w ten sposób ma charakter zbiorowy czy też indywidualny. W jej przepisach zostało sprecyzowane jedynie, że zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady wybieranych spośród sędziów sądów administracyjnych. Taki sam termin został przewidziany na wyłonienie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych (w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego) oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów (w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu). Niemniej z przyjętej praktyki wynikało, że czteroletnia kadencja, do której nawiązują w swej treści art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 3 ustawy z 2011 r. i o której mówi art. 187 ust. 3 Konstytucji, była liczona osobno dla każdego z sędziów – członków KRS²⁾.

Podobnie zresztą traktowane były kadencje posłów i senatorów wchodzących w skład Rady. Ponieważ ustawa z 2011 r. ogranicza się w tym zakresie wyłącznie do powtórzenia regulacji konstytucyjnej w aspekcie długości kadencji, tradycyjnie przyjmowano, że kadencje członków KRS wybranych spośród parlamentarzystów są powiązane z czteroletnimi kadencjami Sejmu i Senatu.

Opiniowana ustawa zmienia dotychczasowe rozwiązania w tych dwóch sferach i zakłada po pierwsze, że członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych będzie wybierał Sejm (zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Po drugie, ustawa jednoznacznie wskazuje, że kadencje sędziów wybranych do składu Rady będą wspólne, a po trzecie, że owi sędziowie będą mogli pełnić funkcję wybieranego członka Rady tylko dwie kadencje (art. 1 pkt 1, art. 10).

¹⁾ W sprawie K 5/17 (wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., Dz. U. z dnia 21 czerwca 2017 r., poz. 1183) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność m.in. regulacji dotyczącej wyboru członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych oraz sędziów sądów powszechnych (odpowiednio pkt 2 oraz 3 i 4 wyliczenia) z uwagi na nieuzasadnione różnicowanie pozycji sędziów sądów administracyjnych oraz równie nieuzasadnione różnicowanie biernego prawa wyborczego przysługującego sędziom zależnie od poszczególnych rodzajów sądów i zarazem przyjęcie mechanizmu dyskryminującego niektórych sędziów w ramach tej samej grupy (sędziów sądów powszechnych).

²⁾ Również co do tej kwestii, a ściślej: odnośnie do traktowania kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów sądów powszechnych jako kadencji indywidualnych, TK wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 20 czerwca 2017 r., ustalając, iż takie rozumienie jest niezgodne z ustawą zasadniczą.

Ustawa określa, w jakim terminie i jakie podmioty mają prawo zgłaszania Marszałkowi Sejmu sędziów, którzy będą mogli stać się kandydatami na wolne miejsca w Krajowej Radzie Sądownictwa. Wspomnianą zdolność zgłaszania kandydatur art. 11 ust. 2 w nowym brzmieniu (art. 1 pkt 1 ustawy) przyznaje z jednej strony reprezentantom środowisk sędziowskiego i prokuratorskiego (stowarzyszeniom, grupom co najmniej 25 sędziów lub prokuratorów), z drugiej zaś – centralnym organom prawniczych samorządów zawodowych, tzn. Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz Krajowej Radzie Notarialnej. Dopiero spośród sędziów zgłoszonych w tym trybie, Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów będą mogli zgłosić kandydatów na członków Rady (art. 1 pkt 2, art. 12).

Nowością normatywną jest także wyrażona wprost zasada, że wyboru nowego członka KRS na miejsce członka, któremu wygasł mandat (dotyczy to wszystkich wybieranych członków Rady, a zatem zarówno sędziów, jak i parlamentarzystów), dokonuje się „na okres pozostały do zakończenia kadencji” (art. 1 pkt 3 lit. b, ust. 3).

Z opisywanymi zmianami związane są postanowienia przepisów dostosowujących, które wygaszają mandaty dotychczasowych członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów, posłów oraz senatorów (art. 5 ust. 1 i 2), regulują kwestię obsadzenia zwolnionych w ten sposób miejsc w Radzie (art. 7 i art. 8), wskazują moment rozpoczęcia się wspólnej kadencji nowych członków (art. 9 ust. 1) oraz pozwalają członkom KRS, którzy utracą swe mandaty, na pełnienie funkcji właśnie do początku tej wspólnej kadencji (art. 9 ust. 2).

Drugą grupę unormowań zawartych w ustawie z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw stanowią te, które odnoszą się do postępowania przed Radą. Nowela modyfikuje jednak sposób działania KRS jedynie w sprawach określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2011 r., tj. dotyczących rozpatrzenia i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych. Oprócz dotychczasowych organów Rady (Przewodniczącego oraz Prezydium) zostaną utworzone dwa nowe: Pierwsze Zgromadzenie Rady, złożone z członków KRS pełniących określone funkcje, tzn. Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także przedstawiciela Prezydenta i parlamentarzystów wybranych do Rady, oraz Drugie Zgromadzenie Rady, w skład którego będą wchodzić z kolei

członkowie KRS reprezentujący środowisko sędziowskie. To właśnie tym organom zostanie powierzone wykonywanie wymienionej powyżej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa sprowadzającej się do oceny osób ubiegających się o powołanie na stanowiska sędziowskie lub stanowiska asesorów sądowych w sądach administracyjnych (art. 1 pkt 7, art. 21a i art. 21b ust. 1). Pracami obu Zgromadzeń będą kierowali ich Przewodniczący (art. 1 pkt 7, art. 21b ust. 2), którzy – obok Przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady – będą członkami Prezydium Rady (art. 1 pkt 5 lit. a, ust. 1).

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady będą podejmowały decyzje w drodze głosowania, a oceny kandydatów przyjmą formę uchwał (art. 1 pkt 7, art. 21d zdanie pierwsze oraz art. 1 pkt 11, art. 31a ust. 3). Jeżeli chodzi o sposób głosowania, wymóg kworum oraz większość niezbędną do podjęcia uchwały, to odpowiednie zastosowanie znajdą tu przepisy odnoszące się do Rady działającej *in gremio*, czyli art. 21 ust. 2–5, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 6 przedłożonej ustawy (art. 1 pkt 7 art. 21d zdanie drugie). W szczególności więc do ważności uchwał będzie wymagana obecność co najmniej połowy składu danego Zgromadzenia, a wymaganą większością będzie większość bezwzględna. Ustawa przewiduje, że w przypadku różnic między ocenami wydanymi przez Zgromadzenia, to z nich, które pozytywnie oceniło kandydata, będzie mogło podjąć uchwałę o skierowaniu kandydatury do rozpatrzenia i oceny przez Radę w pełnym składzie. Wówczas Rada będzie mogła poprzeć tę kandydaturę wyłącznie kwalifikowaną większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków KRS. Zarówno podjęcie pozytywnych uchwał przez oba Zgromadzenia, jak i pozytywna uchwała Rady działającej w pełnym składzie ma być, według dodawanego art. 31b ust. 1 i 3, równoznaczne z podjęciem uchwały o przedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie kandydata na stanowisko sędziego Sadu Najwyższego, stanowisko sędziowskie w sądzie powszechnym, sądzie administracyjnym albo sądzie wojskowym bądź stanowisko asesora sądowego w sądzie administracyjnym (art. 1 pkt 11 ustawy). Natomiast niepodjęcie przez którekolwiek ze Zgromadzeń pozytywnej uchwały o kandydacie czy też niepodjęcie takiej uchwały przez Radę, niepodjęcie uchwały o przedstawieniu kandydatury Radzie w pełnym składzie bądź bezskuteczny upływ terminu 60 dni od takiego przedstawienia będą traktowane jako podjęcie przez Krajową Radę Sądownictwa uchwały kończącej postępowanie ze skutkiem negatywnym dla kandydata, tj. o nieprzedstawieniu Prezydentowi wniosku nominacyjnego (art. 1 pkt 11, art. 31c ust. 2–4).

W myśl art. 31c ust. 5 (art. 1 pkt 11 ustawy), uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi wniosku o powołanie na stanowisko sędziowskie tudzież asesorskie podpisywał będzie Przewodniczący KRS. Uchwały te mają być umieszczane, wraz z uzasadnieniem, w Biuletynie Informacji Publicznej, podobnie jak imiona i nazwiska kandydatów oraz uchwały podjęte przez Pierwsze Zgromadzenie Rady i Drugie Zgromadzenie Rady lub Radę działającą na wniosek któregoś ze Zgromadzeń (art. 1 pkt 11, art. 31c ust. 6). Te ostatnie uchwały nie będą jednak podlegały zaskarżeniu (art. 1 pkt 11, art. 31d).

W innych sprawach niż te, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2011 r., Krajowa Rada Sądownictwa ma podejmować decyzje według dotychczasowych zasad, a więc na posiedzeniach plenarnych, po ewentualnym przygotowaniu sprawy przez specjalnie do tego powołany zespół liczący od trzech do pięciu członków (art. 1 pkt 10, ust. 1).

Szczegółowy tryb działania Rady jako całości oraz Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady zostanie określony w regulaminach, które będą podlegały ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 1 pkt 8, art. 22 ust. 2 i 3).

Pozostałe zmiany ustawy z 2011 r. oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 2), ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (art. 3) i ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (art. 4) są legislacyjną konsekwencją uregulowań przyjętych w wyżej opisanych obszarach. Odmienny charakter ma jedynie art. 6 ustawy, który wygasza kadencje rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych, jak również art. 10 ustawy, który zobowiązuje Radę do ustalenia (w terminie 30 dni od dnia rozpoczęcia się wspólnej kadencji wybieranych członków KRS) limitu zatrudnienia w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa oraz ogólnych warunków pracy i płacy pracowników tegoż Biura. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy szefowi oraz pracownikom Biura będą mogły zostać przedstawione nowe warunki pracy i płacy. W przeciwnym razie ich stosunki pracy ulegną rozwiązaniu z upływem wskazanego okresu. Analogiczny skutek będzie miała odmowa przyjęcia nowych warunków pracy i płacy (art. 10 ust. 3). Zgodnie zaś z art. 10 ust. 4 ustawy, brak oświadczenia pracownika ma oznaczać przyjęcie złożonej mu propozycji w kwestii dalszego zatrudnienia.

Wedle przepisu przejściowego (art. 11 ustawy), postępowania nominacyjne toczące się przed Krajową Radą Sądownictwa, które nie zostaną zakończone do dnia wejścia w życie

ustawy, będą toczyły się z uwzględnieniem przepisów zmienionych lub dodanych na mocy noweli.

Ustawa wejdzie w życie po upływie standardowej, tzn. 14-dniowej *vacatio legis* (art. 12).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy, stanowiący przedłożenie rządowe, wpłynął do Sejmu w dniu 14 marca 2017 r. (druk sejmowy 1423). Jego I czytanie odbyło się na 39. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 kwietnia 2017 r. Z uwagi na zgłoszenie wniosku o odrzucenie projektu, Izba – stosunkiem głosów 234 do 192 – zadecydowała o kontynuowaniu prac legislacyjnych.

Szczegółowo projekt był rozpatrywany przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która obradowała w dniach 9 i 23 maja 2017 r. W przyjętym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1555) Komisja zarekomendowała Sejmowi uchwalenie projektu z poprawkami o charakterze tak merytorycznym, jak i redakcyjnym. Z poprawek zgłoszonych na tym etapie na uwagę zasługuje wprowadzenie możliwości zgłaszania przez stowarzyszenia zrzeszające sędziów lub prokuratorów, grupy co najmniej 20 sędziów lub prokuratorów oraz Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych i Krajową Radę Notarialną, kandydatów, spośród których Sejm będzie następnie dokonywał wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (art. 1 pkt 1, art. 11 ust. 2). Ponadto rozwiązanie, zgodnie z którym sprawa dotycząca oceny kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim lub asesorskim mogła zostać skierowana – w razie odmiennych stanowisk Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady – do rozstrzygnięcia przez gremium złożone wyłącznie z sędziów, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zastąpiono instytucją przekazania do rozstrzygnięcia przez całą Radę (art. 1 pkt 11, art. 31b ust. 2). Dodatkowo ustalono, że w takim wypadku podjęcie uchwały pozytywnie opiniującej danego kandydata wymaga uzyskania większości 2/3 głosów ustawowej liczby członków Rady (art. 1 pkt 11, art. 31b ust. 3).

W ramach omawianych modyfikacji zostały także doprecyzowane regulacje związane z podejmowaniem i zaskarżalnością uchwał zarówno Pierwszego czy Drugiego Zgromadzenia Rady, jak i Rady działającej w pełnym składzie (zob. zwłaszcza art. 31b ust. 1, art. 31c ust. 2–5 oraz art. 31d, dodawane na mocy art. 1 pkt 11). W trakcie prac Komisji zrezygnowano również z koncepcji, aby wiceprzewodniczących Krajowej Rady Sądownictwa wybierały Pierwsze Zgromadzenie Rady oraz Drugie Zgromadzenie Rady, a także włączono

Przewodniczących tych organów w skład Prezydium Rady (art. 1 pkt 5). Z kolei na gruncie przepisów dostosowujących rozwiązanie polegające na wygaszeniu mandatów członków KRS wybranych spośród sędziów rozciągnięto na posłów i senatorów oraz określono procedurę wyboru nowych członków Rady i moment rozpoczęcia przez nich kadencji (art. 5 ust. 2, art. 8 oraz art. 9). Dodano też przepisy odnoszące się do osób zatrudnionych w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa (art. 10).

II czytanie projektu miało miejsce na 43. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 czerwca 2017 r. Wobec zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy oraz kolejnych poprawek projekt został ponownie skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W dodatkowym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1555-A) Komisja poparła trzy poprawki, w tym poprawkę zwiększającą do 25 liczbę sędziów lub prokuratorów mogących uczestniczyć w procesie zgłaszania reprezentantów środowiska sędziowskiego, który następnie będą mogli zostać przedstawieni Sejmowi jako kandydaci na członków Krajowej Rady Sądownictwa.

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

III. Uwagi szczegółowe

W odniesieniu do rozwiązań zawartych w ustawie, a zwłaszcza odnośnie do powierzenia Sejmowi kompetencji wyboru członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wygaszenia kadencji dotychczasowych członków Rady będących sędziami oraz ustanowienia nowych organów Rady i powierzenia im wykonywania jednej z najistotniejszych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, jaką jest rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, zgłoszono w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie szereg uwag krytycznych. Jednocześnie, na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, sporządzone zostały opinie prawne, z których wynikało, że zamierzone zmiany mieszczą się w granicach swobody przyznanej ustawodawcy mocą art. 187 ust. 4 Konstytucji.

1. Jeżeli chodzi o pierwsze ze wskazanych zagadnień, to wypada w tym miejscu przypomnieć, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady” (tak orzeczenie z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, oraz przywołane tam wcześniejsze rozstrzygnięcia wydane w sprawach K 3/98, K 25/07 i K 40/07).

Jak dotąd Trybunał dwukrotnie wypowiadał się wprost na temat tego, komu powinno służyć czynne i bierne prawo wyborcze w procesie wyłaniania członków KRS będących sędziami. W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (K 25/07), który dotyczył m.in. wprowadzenia w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako u.s.p.) zakazu łączenia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu z członkostwem w Krajowej Radzie Sądownictwa TK sformułował następujący pogląd: *„Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. (...) Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS, której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów. Na poziomie konstytucyjnym nie przewidziano ograniczenia, aby któryś z sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych lub wojskowych, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie mógł wybierać lub nie mógł być wybranym do składu KRS. Dotyczy to również prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych.”*³⁾ Jednakże w ostatniej swej wypowiedzi (powołane już orzeczenie z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17) Trybunał – mimo iż nie zanegował twierdzenia, że Rada funkcjonalnie jest związana z administracją wymiaru sprawiedliwości i reprezentacją środowiska sędziowskiego – zastrzegł, że nie podziela tezy, że to sama ustawa zasadnicza określa, iż piastunem czynnego prawa wyborczego muszą być wyłącznie gremia sędziowskie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w składzie, który orzekał w sprawie K 5/17, *„w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana. (...) art. 187 ust. 1 Konstytucji nie przesądza pożądanego modelu wyboru sędziów do KRS. Minimum,*

³⁾ Akcentowana przez Trybunał zasada wyboru „sędziów przez sędziów” znajduje wsparcie nie tylko w **wykładni systemowej**, odwołującej się zwłaszcza do treści art. 187 ust. 1 pkt 3 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, gdzie funkcja kreacyjna Sejmu została jednoznacznie przesądzona, czy też **wykładni funkcjonalnej i teleologicznej** (poza umożliwieniem środowisku sędziowskiemu skierowania swoich reprezentantów do KRS kładzie się tutaj nacisk na potrzebę zagwarantowania Radzie wiarygodności w sferze realizacji najważniejszego zadania konstytucyjnego polegającego na przedstawianiu Prezydentowi kandydatów na stanowiska sędziowskie, które to zadanie powinno być realizowane w sposób całkowicie wolny od jakichkolwiek nacisków i wpływów), lecz nade wszystko w **wykładni historycznej**, na co uwagę zwrócił m.in. dr hab. Ryszard Piotrowski wskazując na zapisy z posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 5 września 1995 r. (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXIV) – zob. s. 6 opinii z dnia 3 kwietnia 2017 r., dostępnej na stronie: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1423. Równie wyraźnie intencja powierzenia środowisku sędziowskiemu wyboru sędziów – członków KRS wybrzmiała na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 13 listopada 1996 r. – patrz Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXIV, s. 42.

które musi być zapewnione to wybór 15 sędziów spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych.”

Zważywszy zatem na to, że zarysował się spór co do granic swobody ustawodawcy w kontekście podmiotu (gremiów) mających prawo wybierać sędziów do składu Rady i że definitywnie mógłby go przeciąć tylko wyrok Trybunału wydany na skutek kontroli przepisu regulującego ten problem, pozostaje podnieść, że nie budzi już żadnych kontrowersji fakt, że *„ustawodawca zwykły, zobowiązany (...) do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy KRS, nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Ustawodawca został jedynie zobowiązany do uregulowania sposobu wyboru sędziów do Rady”* (tak TK w obu cytowanych rozstrzygnięciach). Co więcej: Trybunał stoi na stanowisku, że *„Konstytucja nie preferuje w wyborach do KRS sędziów żadnego rodzaju sądów”*, natomiast rozwiązania ustawowe muszą gwarantować pluralizm reprezentacji sędziów orzekających w ramach poszczególnych pionów i szczebli sądownictwa.⁴⁾ Można sądzić, iż z okoliczności tej zdawał sobie sprawę także projektodawca, albowiem na stronie pierwszej uzasadnienia projektu (druk sejmowy nr 1423) czytamy, że celem noweli jest *„urzeczywistnienie zasady reprezentatywności wszystkich grup zawodowych sędziów w konstytucyjnym organie stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.”* Tyle że uchwalona ustawa tych założeń nie realizuje (ani w aspekcie ukształtowania kręgu kandydatów na członków KRS, ani też np. przez nakaz wyboru określonej liczby sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, a ponadto – w ramach pionu sądownictwa powszechnego – określonej liczby sędziów orzekających na różnych szczeblach), przez co nie eliminuje ryzyka, iż ostatecznie jakaś grupa sędziów w ogóle nie będzie miała swego przedstawiciela w Radzie, a inna będzie nadreprezentowana (por. art. 1 pkt 1, art. 12).

Niezależnie od tego wyposażenie jednej z izb parlamentu (w tym przypadku Sejmu) w kompetencję wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów w powiązaniu z postanowieniem art. 10 ust. 2 w nowym brzmieniu (art. 1 pkt 1 ustawy), które pozwala pełnić funkcję wybieranego członka Rady przez dwie kadencje, może wywoływać zastrzeżenia

⁴⁾ W sprawie K 5/17, odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 2011 r., TK zaznaczył, że kontrolowane przepisy określają zasady wyboru przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów w sposób *„nieodzwoiercedlający struktury sądownictwa powszechnego. Jeśli więc ustawodawca chciał wprowadzić określony mechanizm wyłaniania członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych, to powinien to uczynić w sposób gwarantujący właściwą reprezentację tych sędziów, niezależnie od szczebla sądu, w którym sprawują urząd dani sędziowie.”*

z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Według Trybunału Konstytucyjnego, „[z]asada podziału władzy wymaga niezawisłych podczas wykonywania ich funkcji orzeczniczej sędziów. Przepisy ustaw powinny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezależności i niezawisłości sędziów” (K 5/17). Z orzecznictwa TK wynika również, że zasada niezawisłości nie jest wartością samą w sobie, lecz pełni rolę służebną względem prawa do sądu poręczonego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym jest istotnym elementem systemu ochrony wolności i praw konstytucyjnych. „W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa.” Rozwijając to ostatnie stwierdzenie w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (K 35/15), Trybunał podkreślił, że „[s]ędzia, który ma w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd [w tym konkretnym przypadku chodziło o stanowiska kierownicze w Trybunale Konstytucyjnym], może być poddawany naciskom ze strony organu legitymowanego do podjęcia decyzji o obsadzeniu tego urzędu (...). Nie można także wykluczyć, że wizja ewentualnej reelekcji mogłaby również oddziaływać na sprawowanie przez sędziego funkcji orzeczniczej. W takim układzie sędzia sprawujący jednocześnie funkcję Prezesa (Wiceprezesa) i zamierzający ubiegać się o dalsze jej sprawowanie może być postrzegany jako podatny na pewne sugestie co do treści wydawanych orzeczeń czy wręcz jako sędzia antycypujący te sugestie. Już samo takie potencjalne zagrożenie pozbawiałoby sędziego zewnętrznych znamion niezawisłości oraz bezstronności.” Jak się wydaje, ta argumentacja nawiązująca do niezawisłości sędziowskiej w wymiarze materialnym może być *mutatis mutandis* odniesiona do znowelizowanego art. 10 ust. 2.⁵⁾

2. Odrębnego omówienia wymaga zaproponowana konstrukcja wspólnej kadencji, z którą wiąże się wygaszenie mandatów zarówno tych członków Krajowej Rady Sądownictwa, którzy są sędziami, jak i tych wybranych przez Sejm oraz Senat. Na tym tle można wskazać kilka wątpliwości. Po pierwsze, w sprawie K 5/17 Trybunał Konstytucyjny zakwestionował takie rozumienie art. 13 ust. 3 ustawy z 2011 r., które kadencji członków KRS wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych nadaje walor kadencji indywidualnej. Niemniej równocześnie, odnosząc się do kadencji członków Rady będących posłami lub senatorami stwierdził, że „[z] istoty mandatu posła lub senatora wynika, że jest on ograniczony czasowo. Toteż nie jest możliwe, by osoby te były wybrane na indywidualną kadencję. Czteroletnia kadencja

⁵⁾ Analogiczną obawę wyraziło Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” w opinii do przedłożonego mu projektu ustawy, w wersji z dnia 23 stycznia 2017 r.

parlamentarzystów w składzie KRS zawsze zatem musi trwać 4 lata. Jej istotą jest jednak liczenie tej kadencji w kontekście kadencji Sejmu, a nie wyboru poszczególnych posłów i senatorów do Rady.” Powyższą tezę odzwierciedla w pełni treść art. 94 ust 2 pkt 3 Regulaminu Senatu, ponieważ zgodnie z tym przepisem Marszałek Senatu, ustalając termin składania wniosków w sprawie wyboru poszczególnych senatorów do składu Krajowej Rady Sądownictwa, musi mieć na względzie to, by termin ten nie był dłuższy niż 30 dni od dnia rozpoczęcia kadencji Senatu. Tymczasem z lektury art. 9 ustawy płynie wniosek, że kadencja posłów i senatorów wybranych do Rady ma zostać niejako oderwana od kadencji obu izb, jako że rozpocznie się z dniem następującym po dniu, w którym – w trybie art. 7 i 8 ustawy – dokonano wyboru ostatniego z członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji (przewidziane ustawą terminy są w tym przypadku stosunkowo krótkie, tj. 30 dni od dnia wygaśnięcia mandatów, co z kolei nastąpi po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy). W praktyce może się więc zdarzyć, że Sejm i Senat będą zmuszone wybierać swoich przedstawicieli z większą częstotliwością niż co 4 lata, gdyż wciąż aktualna pozostanie norma dekodowana z art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2011 r., stanowiąca o wygaśnięciu mandatu wybranego członka Rady przed upływem kadencji, w przypadku wygaśnięcia mandatu posła albo senatora.⁶⁾

Po drugie, sąd konstytucyjny konsekwentnie wyraża przekonanie, że kadencja wyznaczona przepisami rangi konstytucyjnej podlega szczególnej ochronie. Nade wszystko *„kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości (...). W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania”* (K 5/17).⁷⁾ Wprawdzie w tej samej wypowiedzi Trybunał zaznaczył, że ochrona, o której tutaj mowa, nie ma charakteru absolutnego, niemniej *„złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności (...) ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej*

⁶⁾ *Notabene*, wobec rozwiązań zaproponowanych w ustawie, odpowiedniego dostosowania będzie niewątpliwie wymagał powołany przepis art. 94 ust 2 pkt 3 Regulaminu Senatu.

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

w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych” (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07) (...) Dlatego ustawodawca dokonując takiego działania powinien dochować szczególnej staranności i pamiętać przy tym, że Trybunał jest uprawniony do oceny każdego konkretnego wypadku i może w kwestii zaistnienia nadzwyczajnych, konstytucyjnych okoliczności zająć odmienne stanowisko.” W świetle tej uwagi, a także wcześniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym zwłaszcza wyroku z dnia 24 listopada 2003 r. (sygn. akt K 26/03) oraz wyroku z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06), postanowienia art. 5 ust. 1 i 2 mogą być uznane za kontrowersyjne, choćby z tego powodu, że jak do tej pory – nawet po stwierdzeniu niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją – Trybunał starał się wypracować równowagę różnych wartości konstytucyjnych, nie wyłączając utrzymania ze względu na zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji stanów prawnych ukształtowanych pod rządami derogowanych przepisów.⁸⁾

Po trzecie, ustawa zakłada w art. 9 ust. 2 dalsze pełnienie przez członków KRS, których mandaty wygasły zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2, swoich funkcji („do czasu rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa”). W związku z tym warto wskazać, że w sprawie K 5/17, niejako na marginesie zasadniczego wyводу, Trybunał Konstytucyjny dostrzegł niespójność przepisu art. 9 ust. 3 ustawy z 2011 r. z Konstytucją właśnie z tej przyczyny, że przepis ten pozwala na zachowanie przez posłów i senatorów członkostwa w Radzie również po upływie kadencji posła i senatora. W opinii TK, „konieczność zapewnienia ciągłości działania organu nie usprawiedliwia tego, że zasiadają w nim osoby, których mandat wygasł.”

3. Jedną z fundamentalnych zmian zawartych w opiniowanej ustawie, jest ustanowienie nowych organów KRS, tzn. Pierwszego Zgromadzenia Rady oraz Drugiego Zgromadzenia Rady i powierzenie im wykonywania kompetencji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2011 r. Część zarzutów, które były stawiane przedmiotowym regulacjom projektu w wersji objętej drukiem sejmowym nr 1423, straciła na aktualności wobec wprowadzenia przez Sejm poprawek. W szczególności można przyjąć, że do tej grupy należą zastrzeżenia związane

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

z przyznaniem głosom poszczególnych członków KRS odmiennej wagi, podczas gdy ustrojowy kształt Rady nie daje podstaw do przyjęcia jakiegokolwiek zróżnicowania w tym zakresie.⁹⁾ Jednak mechanizm polegający na tym, że w pierwszej kolejności kandydatów na stanowiska sędziowskie oceniają osobno oba Zgromadzenia i ich zgodne, pozytywne w stosunku do danego kandydata, stanowiska są równoznaczne z podjęciem przez całą Radę uchwały o przedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie danej osoby na stanowisko Sędziego Sądu Najwyższego, stanowisko sędziowskie w sądzie powszechnym, sądzie administracyjnym albo sądzie wojskowym tudzież na stanowisko asesora sądowego w sądzie administracyjnym (art. 1 pkt 11, art. 31b ust. 1), bądź też na tym, że w razie rozbieżności uchwał Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia Rady oraz przedłożenia sprawy Radzie *in gremio*, podjęcie przez nią pozytywnej uchwały w przedmiocie oceny kandydata jest równoznaczne z podjęciem wspomnianej uchwały o przedstawieniu kandydatury Prezydentowi (art. 1 pkt 11, art. 31b ust. 2 i 3), zawiera w sobie pewną pułapkę, która także może wywoływać wątpliwości natury konstytucyjnej. Chcąc sprostać konstytucyjnemu wymogowi związanemu z tym, że KRS jest organem kolegialnym i że w konsekwencji Rada wyraża na zewnątrz swą wolę „*jako jednolity organ (uchwała KRS)*”, ustawodawca dokonał „rozwarstwienia” przedmiotu decyzji Rady i stworzył konstrukcję przypominającą instytucję prejudykatu (por. art. 1 pkt 11, art. 31c ust. 1). Tyle że zarazem, kierując się zapewne dążeniem do usprawnienia i przyspieszenia postępowań nominacyjnych toczących się przed Krajową Radą Sądownictwa, przyjęto, że uchwały Pierwszego Zgromadzenia Rady i Drugiego Zgromadzenia Rady oraz uchwała Rady podjęta na skutek wniosku jednego z tych Zgromadzeń, nie podlegają zaskarżeniu (art. 1 pkt 11, art. 31d), a przez to zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z 2011 r. stają się „prawomocne”. Prawo wniesienia odwołania ma zaś przysługiwać wyłącznie co do uchwały, o której mowa w art. 31c ust. 5 (art. 1 pkt 11).

⁹⁾ Tak też TK w sprawie 5/17, gdzie w ślad za wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2008 r. (K 40/07), powtórzył, iż „[w]aga głosu każdego członka Rady jest taka sama. Bez względu na przyjęty wewnętrzny kształt Rady, którego nadanie należy przecież do ustawodawcy zwykłego, trudno uzasadnić jako spełniającą konstytucyjne standardy sytuację, gdy podjęcie danej uchwały przez Radę uzależnione jest od tego, który z członków Rady oddaje głos (np. stworzenie takiej regulacji, zgodnie z którą do podjęcia uchwały konieczne są głosy określonych członków Rady, a bez nich nie można rozstrzygnąć sprawy mimo spełniania przesłanki związanej z wymaganą większością głosów i właściwym kworum).”

Odrębną kwestią pozostaje wszakże to, czy mechanizm ustawowy „ucierania się” stanowiska Rady w trybie szczegółowego rozpatrywania i oceny przez Pierwsze Zgromadzenie Rady oraz Drugie Zgromadzenie Rady każdej z kandydatur zgłoszonych na konkretne stanowisko sędziowskie (asesorskie) będzie czynić zadość zasadzie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, której źródłem jest wstęp do Konstytucji – patrz wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03. Uwagę w tym duchu zgłosił m.in. dr hab. Sławomir Patyra na s. 8 opinii sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych (www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1423).

Powstaje zatem pytanie, czy Sąd Najwyższy, którego kognicji podlegają uchwały KRS w sprawach indywidualnych, będzie mógł dokonać skutecznej kontroli sposobu procedowania Rady? Obawy z tym związane są o tyle poważne, że według utrwalonego poglądu Sądu Najwyższego (zob. np. wyrok z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt III KRS 6/16), ze względu na zasadę działania organów władzy na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) oraz zasadę równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) „kontrola sądowa postępowania przed Radą (...) powinna sprowadzać się do oceny, czy Krajowa Rada Sądownictwa działała w granicach przysługujących jej uprawnień oraz czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji RP jest z kolei przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Dlatego sądowa kontrola dokonywana przez pryzmat wymienionego przepisu nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ mogłoby to oznaczać naruszenie konstytucyjnych uprawnień i kompetencji Rady wynikających z art. 179 Konstytucji. Ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie winna zatem obejmować kontrolę postępowania przed Radą pod względem jego zgodności z prawem, a więc musi być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej in casu procedury oceny kandydatury bądź kandydatur [podkreślenie własne] i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem.” Innymi słowy, istota zgłaszanej w tym miejscu wątpliwości sprowadza się do tego, czy Sąd Najwyższy będzie mógł nadal badać proces dochodzenia przez KRS do ostatecznej uchwały, czyli uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi danego kandydata do powołania na stanowisko sędziowskie, i to mimo że będące jej podstawą uchwały Zgromadzeń (względnie Rady działającej w pełnym składzie) w przedmiocie oceny kandydata (kandydatów) będą już korzystały z przymiotu prawomocności. Od udzielenia twierdzącej odpowiedzi w tym zakresie zależy ocena zachowania jeszcze innego standardu konstytucyjnego niż te, o których mowa w przytoczonej wypowiedzi Sądu

Najwyższego, a mianowicie: prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji.¹⁰⁾

4. W myśl art. 6 ustawy, kadencje rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Rzecznicy, o których mowa w tym przepisie, pełnią rolę uprawnionych oskarżycieli przed sądem dyscyplinarnym. Są wybierani przez Krajową Radę Sądownictwa spośród kandydatów zgłoszonych – odpowiednio – przez zgromadzenia ogólne sędziów apelacji oraz Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych, zaś ich kadencje trwają cztery lata – zob. art. 112 § 2 u.s.p. oraz art. 40 § 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej jako u.s.w.).

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że skoro wyboru rzeczników dokonuje Krajowa Rada Sądownictwa, to „w związku z wprowadzanymi zmianami w sposobie wyboru sędziów do Rady jest niezbędne odnowienie legitymacji rzeczników dyscyplinarnych i powołanie ich na nowo przez Radę ukonstytuowaną w składzie wyłonionym zgodnie z projektowanymi przepisami.” To wyjaśnienie pomija jednak okoliczność, że jedną z zasad wywodzonych z idei demokratycznego państwa prawnego jest zasada ciągłości instytucji państwowych. Projektodawca nie neguje zresztą, że „nowa” Rada będzie stanowiła w istocie kontynuację organu, którego skład był do tej pory kształtowany przepisami ustawy z 2011 r. Ponadto można zaryzykować tezę, że o legitymacji rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych decyduje raczej to, spośród jakich kandydatów (przez jakie ciała desygnowanych) są wybierani. Wreszcie, wprowadzenie na akcie rangi ustawowej instytucji kadencji jakiegoś organu nie oznacza, że ustawodawca ma niczym nieograniczoną swobodę w zakresie jej skrócenia czy zniesienia. Rzecz w tym, że o ile nie działa w takim przypadku bezpośrednio konstytucyjna ochrona kadencji, to w rachubę mogą jednak wchodzić inne wartości czy zasady rangi konstytucyjnej, w tym przykładowo zasady niezależności sądów i niezawisłości

¹⁰⁾ Wyrokiem z dnia 25 lipca 2013 r. (sygn. akt SK 61/12) Trybunał orzekł o niekonstytucyjności podobnego rozwiązania zawartego w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Otóż TK uznał, że art. 52 ust. 3 tej ustawy jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, ze względu na to, że od uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej, do której zadań należy ocena jednostek organizacyjnych uczelni, nie służy skarga do sądu, gdy tymczasem na podstawie negatywnej uchwały Komisji właściwy minister wydaje decyzję o cofnięciu lub zawieszeniu uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Motywując swoje rozstrzygnięcie, Trybunał zaakcentował m.in., że minister jest związany uchwałą PKA oraz że rozpoznając skargi wniesione przez zainteresowane uczelnie na decyzje ministra wydane w tym trybie sądy administracyjne nie mogą już podważać merytorycznie uchwał samej Komisji.

sędziów (art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji). Zasady te są bez wątpienia kluczowe przy ocenie pozycji organów, których podstawowym zadaniem jest wykonywanie funkcji oskarżyciela w stosunku do sędziów sądów apelacyjnych, a także prezesów sądów i wiceprezesów sądów okręgowych (art. 112 § 1 u.s.p.) czy też sędziów wojskowych sądów okręgowych oraz prezesów i zastępców prezesów wojskowych sądów garnizonowych, jako że sama koncepcja odpowiedzialności dyscyplinarnej jest z ową niezależności i niezawisłością silnie zawiązana (art. 180 ust. 2 i art. 181 Konstytucji). Stąd też proponowana regulacja wymaga wnikliwego rozważenia, zwłaszcza że już zastępcy rzeczników dyscyplinarnych (a więc uprawnieni do oskarżania w sprawach dyscyplinarnych pozostałych sędziów sądów powszechnych i sądów wojskowych) będą mogli dokończyć swoje dwuletnie kadencje – por. art. 112 § 1 i 4 u.s.p. oraz art. 40 § 1 i 4 u.s.w.

5. Ostatnią kwestią pozostaje ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* przyjętej w art. 12. Zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i doktrynie prawa przyjmuje się, że wskazana „odpowiedniość” (adekwatność) *vacatio legis* jest kategorią zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze refleksji na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych. Ocena w tym zakresie uzależniona jest zatem za każdym razem od treści i znaczenia wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego (tak TK w wyroku z dnia 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05). Tradycyjnie podnosi się także, że stanowiąc przepisy dotyczące instytucji bądź organów, prawodawca winien mieć na względzie zwłaszcza konieczność zapewnienia im niezakłóconego funkcjonowania (patrz S. Wronkowska, Publikacja aktów normatywnych ..., s. 343; też Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005, s. 53). Jest również obowiązany zagwarantować czas na niezbędne przygotowania instytucjonalne i zapoznanie się z treścią nowych przepisów. Zwykło się przy tym przyjmować, że akty normatywne dotyczące kwestii ustrojowych, w tym organizacji i funkcjonowania organów wymienionych w Konstytucji, powinny wchodzić w życie po upływie terminu dłuższego niż standardowy termin 14 dni, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa reformująca ustrój Krajowej Rady Sądownictwa jest bezsprzecznie takim właśnie aktem normatywnym. Dlatego pożądane jest rozważenie, czy okres przewidziany w art. 12 ustawy nie powinien jednak zostać wydłużony.

IV. Propozycje poprawek

Ad 1.

– w art. 1 w pkt 1, w art. 10 w ust. 2 wyrazy „dwie kadencje” zastępuje się wyrazami „jedną kadencję”;

Ad 2. grupa poprawek

– art. 5 otrzymuje brzmienie

„Art. 5. 1. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zostaną wybrani na czteroletnie wspólne kadencje zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 30 dni przed upływem kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa wybranego przed dniem wejścia w życie ustawy, którego kadencja upłynie najpóźniej.

2. Na miejsce członka Krajowej Rady Sądownictwa, wybranego przed dniem wejścia w życie ustawy, którego kadencja upłynęła wcześniej niż kadencja członka Krajowej Rady Sądownictwa, o którym mowa w ust. 1, lub którego mandat wygasł zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, dokonuje się wyboru uzupełniającego członka Krajowej Rady Sądownictwa, a jego kadencja upływa równocześnie z kadencją członka Krajowej Rady Sądownictwa, o którym mowa w ust. 1.”;

– w art. 7 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Do wyboru uzupełniającego członka Krajowej Rady Sądownictwa, o którym mowa w art. 5 ust. 2, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że w razie wygaśnięcia mandatu:”;

– skreśla się art. 8 i art. 9;

– w art. 10 w ust. 1 wyrazy „rozpoczęcia kadencji, o której mowa w art. 9 ust. 1,” zastępuje się wyrazami „wejścia w życie niniejszej ustawy”;

Ad 3 —

Ad 4.

– skreśla się art. 6;

Ad 5.

– w art. 12 wyrazy „14 dni” zastępuje się wyrazami „30 dni”.

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko