

**Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa
przy Marszałku Senatu X kadencji**

w składzie: 1) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS – przewodniczący składu, 2) dr hab. Jacek Barcik, prof. UŚl, 3) dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK, 4) dr hab. Bartłomiej Nowotarski, prof. UE we Wrocławiu, 5) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS.

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

oceny konstytucyjności i zgodności z prawem międzynarodowym oraz prawem UE, przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, w zakresie dotyczącym zasad i procedur wyboru sędziowskich członków KRS, po nowelizacji z dnia 17 stycznia 2018 r.

Warszawa, 26 lutego 2020 r.

I. ŹRÓDŁA PRAWA

(1).	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.);
(2).	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 19 stycznia 1993 roku (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 285);
(3).	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.);
(4).	Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.);
(5).	Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 976 ze zm.);
(6).	Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3);
(7).	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.).

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE:	
(1).	„Ekspert”, „Opiniujący” Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji;

SKRÓTY:	
(1).	„Konstytucja” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
(2).	„EKPC” Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;
(3).	„KPPUE” Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
(4).	„TUE” „TFUE” Traktat o Unii Europejskiej; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
(5).	„KRS” Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 976 ze zm.);
(6).	„Nowelizacja” Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3).

III. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest ocena konstytucyjności i zgodności z prawem międzynarodowym oraz prawem UE, przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 976 ze zm.) w zakresie dotyczącym zasad i procedur wyboru sędziowskich członków KRS, po nowelizacji dokonanej dnia 17 stycznia 2018 r.

IV. STAN FAKTYCZNY

Projekt Nowelizacji (druk nr 2002) wpłynął do Sejmu dnia 2 września 2017 r. i został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Ustawa została uchwalona w III czytaniu dnia 8 grudnia 2017 r. Senat nie wniósł poprawek, zaś dnia 20 grudnia 2017 r. Prezydent podpisał Nowelizację. Nowelizacja istotnie zmieniła sposób wyboru sędziowskich członków KRS. Prawo zgłaszania kandydatów przyznano: 1) grupie co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej spełniających wymogi określone w ustawie oraz 2) grupie co najmniej 25 sędziów w stanie czynnym. Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu Nowelizacji, „Aprobata takiej regulacji spowoduje zwiększenie demokratycznej legitymacji członków Krajowej Rady Sądownictwa powoływanych z grona sędziów, wzmocni transparentność oraz umożliwi publiczną debatę nad kandydaturami.” (uzasadnienie projektu Nowelizacji).

W myśl art. 9a ust. 1, art. 11d ust. 5 i ust. 6 ustawy o KRS, wyboru spośród zgłoszonych kandydatów dokonuje Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku niedokonania wyboru członków we wskazany sposób, ich wybór dokonywany jest przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów. W procedurze elekcyjnej Sejm, w miarę możliwości, winien uwzględnić potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów (art. 9a ust. 2 ustawy o KRS). Wprowadzając ww. nowe regulacje, jednocześnie uchylono przepisy art. 11-13 ustawy o KRS, zgodnie z którymi sędziów-członków Rady wybierali sami sędziowie.

Ponadto, Nowelizacja skróciła kadencję Rady urzędującej w dniu jej wejścia w życie. Zgodnie z przepisem intertemporalnym art. 6 Nowelizacji, mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustal wcześniej w związku z upływem kadencji.

Nowelizacja w zakresie dotyczącym zgłaszania kandydatów oraz skrócenia kadencji członków urzędującej Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, zaś w pozostałym zakresie po upływie 14 dni.

V. ANALIZA PRAWNA

Ocena analizowanej regulacji opiera się na niżej wymienionych przepisach Konstytucji, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, stanowiących adekwatne wzorce kontroli.

W ocenie Opiniującego, analizowana regulacja narusza wskazane poniżej przepisy Konstytucji, stanowiące adekwatne wzorce kontroli:

Art. 2 Konstytucji

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 10 Konstytucji

- 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.*
- 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.*

Art. 173 Konstytucji

Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Art. 186 ust. 1 Konstytucji

1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 187 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji

1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- 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.*

3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn

Art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Nowelizacja wprowadziła istotne i daleko idące zmiany w zakresie procedury i zasad w kreowaniu składu członków Krajowej Rady Sądownictwa. Obecnie, tzw. członków wybieranych KRS – aż dziewiętnaście spośród dwudziestu pięciu osób – wybiera Sejm. Dotyczy to piętnastu członków wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (art. 9a ustawy o KRS) oraz czterech członków wybieranych spośród posłów (art. 9 ust. 1 ustawy o KRS). W efekcie władza ustawodawcza (biorąc pod uwagę 2 członków wybieranych przez Senat) zyskała wpływ na powoływanie łącznie aż 21 osób wchodzących w skład KRS. Pozostałe cztery osoby w składzie Rady, to Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji).

Co więcej, mając na celu szybkie wprowadzenie nowych regulacji prawnych, ustawodawca dokonał skrócenia mandatów urzędujących dotychczas członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (art. 6 Nowelizacji). Warto podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „Rada jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuje ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, składu Rady, jak i jej kompetencji. Przez niektórych przedstawicieli doktryny (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001) jest nawet traktowana jako "niezależny pozajudycyjni organ władzy sądowniczej", zwracając równocześnie uwagę na fakt, że zakres działania Rady jest szerszy i obejmuje wiele zadań o państwowym charakterze.” (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, OTK-A 2007/7/80).

Oznacza to, że podstawową funkcją KRS jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji). Realizacji tej funkcji służyc mają między innymi:

- rozpatrywanie i ocena kandydatur do pełnienia urzędów sędziowskich na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz na stanowiskach sędziów w sądach

- powszechnych, administracyjnych i sądach wojskowych oraz przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie tych sędziów,
- rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i wystąpień o powrót na stanowisko sędziowskie,
 - wyrażanie opinii w sprawie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego albo sądu wojskowego,
 - uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem,
 - wypowiadanie się o stanie kadry sędziowskiej i opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację sędziowską oraz egzaminów sędziowskich,
 - opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów a także przedstawianie wniosków w tym zakresie,
 - wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego.

Istota ww. funkcji powinna przyświecać ustawodawcy pragnącemu w jakikolwiek sposób znowelizować ustawę o KRS. Żadna nowelizacja nie może ingerować w ten zakres działania KRS, w szczególności wówczas, gdy może to wpłynąć na zachwianie przewidzianej w art. 10 Konstytucji RP równowagi między władzami w ramach systemu prawnego. *A priori* uznać można, iż każda nowelizacja ustawy o KRS, naruszająca istotę jej funkcjonowania jest niezgodna z Konstytucją. Należy mieć na względzie, iż konstytucyjnie określony sposób wielopodmiotowego formowania składu KRS ma stanowić gwarancję jej niezależności i umożliwić rzeczywistą realizację powierzonych funkcji, nie zaś tworzyć fikcję i pozorność jej działania.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, w skład KRS wchodzi: 1) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoba powołana 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. Łącznie Rada liczy dwudziestu pięciu członków, w tym – w świetle Konstytucji – tylko

sześciu z nich może powoływać władza ustawodawcza. Ponadto, aż piętnastu członków Rady ma być wybieranych spośród sędziów, co oznacza, że Rada jest organem przedstawicielskim władzy sądowniczej, pomimo, iż w istocie, jej skład jest mieszany i nie obejmuje wyłącznie reprezentantów tej władzy.

Szeroka reprezentacja organów sądowych w składzie Rady, przy powołaniu do tego składu również reprezentantów władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej prowadzi do przyjęcia mieszanej koncepcji, uznającej KRS za organ funkcjonalnie związany z administracją wymiaru sprawiedliwości i reprezentacją środowiska sędziowskiego (L. Garlicki, *Komentarz do art. 186 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99, OTK 1999/7/164).

W literaturze przedmiotu podnosi się, iż rozszerzony, o innych niż sędziowie członków, skład KRS wynika z charakteru powierzonych jej zadań, które obejmują również zadania o charakterze „państwowym” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 186 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4). Tak uformowany konstytucyjnie skład Rady ma zapewnić gwarancję niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, przy jednoczesnym równoważeniu kompetencji przysługujących władzy wykonawczej. Krajowa Rada Sądownictwa jest zatem swoistym, niezależnym i samodzielnym, centralnym organem władzy państwowej, składającym się z przedstawicieli środowiska sędziowskiego, przy udziale przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99, OTK 1999/7/164). Jednak, udział przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej powinien być w zasadzie symboliczny (30% składu), z drugiej strony jednak wystarczający do zapewnienia współdziałania władz. Wynika to wprost z Konstytucji.

Wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą nie tylko ośmiu, ale również pozostałych piętnastu członków Rady (łącznie 92%) powołuje władza wykonawcza lub ustawodawcza zaprzecza tym gwarancjom. Skład Rady staje się niemal całkowicie upolityczniony, co prowadzi do zaprzeczenia istoty funkcji KRS oraz gwarancji wynikających z Konstytucji. Posłowie i senatorowie stanowią w składzie Rady czynnik polityczny, a ich wybór do Rady jest zawsze odzwierciedleniem sił istniejących w parlamencie (L. Garlicki, *Komentarz*

do art. 187 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4).

W tym wypadku nie można uznać, iż wpływ środowiska sędziowskiego w Radzie, ograniczony wyłącznie do osoby Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest wystarczającym gwarantem niezależności Rady, a w konsekwencji konstytucyjnej roli Rady, także niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W sytuacji, gdy wyboru pozostałych dwudziestu trzech członków Rady wybiera władza ustawodawcza, oczywistym jest konkluzja, iż władza ta będzie dążyć do odzwierciedlenia sił politycznych w składzie KRS. Aby Rada realizowała zadania w zakresie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, sama musi być organem niezależnym i niezawisłym. Nie może być organem uzależnionym od władzy ustawodawczej, czy też władzy wykonawczej. Zapewnienie przedstawicielom władzy sądowniczej – członkom Rady, realnego wpływu na formowanie jej składu, jest jedyną drogą zagwarantowania realnego wykonywania przez KRS swej funkcji.

W ocenie Opiniującego, poprzednio obowiązująca w tym zakresie regulacja ustawy o KRS, odpowiadała na te potrzeby. Zgodnie z obowiązującymi wówczas art. 11-13 ustawy o KRS, piętnastu członków Rady wybierało: Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, zebrania sędziów sądów apelacyjnych i zgromadzenia ogólne sędziów okręgów oraz zgromadzenie sędziów sądów wojskowych. Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., „Konstytucja nadała znaczną przewagę pochodzącym z wyboru sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz sędziom Sądu Najwyższego w składzie Rady. 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. (...) W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, OTK-A 2007/7/80).

Mając to na uwadze, Opiniujący stanowczo stwierdzają, iż ustawa o KRS w analizowanym zakresie jest niezgodna z art. 10, art. 173, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 wyraźnie zastrzega kompetencje Sejmu wyłącznie w zakresie wyboru czterech członków Rady spośród posłów. Gdyby kompetencję tą ustrojodawca powierzył Sejmowi również w pozostałym zakresie – zastrzegłby to w Konstytucji. W braku takiego zastrzeżenia, uzasadnienie Nowelizacji polega na niedopuszczalnym domniemaniu kompetencji. W istocie, w pozostałym zakresie Sejm nie posiada kompetencji do dokonywania wyboru członków KRS. W myśl uzasadnienia ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego „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. Nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie. (...) 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.**” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, OTK-A 2007/7/80).

O ile można zgodzić się z projektodawcą Nowelizacji, iż sama Konstytucja nie przesądza sposobu dokonywania wyborów do Rady, to jednak procedura ta nie może stanowić środka do osiągnięcia niezgodnego z Konstytucją celu w postaci upolitycznienia składu KRS. Sposób dokonywania wyboru składu Rady powinien być w pełni koherentny z charakterem składu Rady, który ma stanowić reprezentację środowiska sędziowskiego, a nie reprezentację władzy ustawodawczej.

W obecnym stanie prawnym, wskutek wprowadzenia Nowelizacji, to władza ustawodawcza, a nie władza sądownicza, decydując o zasadniczym składzie Rady, wywiera decydujący wpływ na sprawy sądów i sędziów. Władza sądownicza została pozbawiona tego wpływu. **Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, iż obecnie KRS nie jest w stanie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z uwagi na to, że skład KRS po Nowelizacji nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji.**

W treści uzasadnienia Projektu Nowelizacji podkreślano, że jego celem jest „zwiększenie demokratycznej legitymacji członków Krajowej Rady Sądownictwa powoływanych z grona sędziów”, wzmocnienie transparentności oraz umożliwienie publicznej debaty nad kandydaturami, a w efekcie wzmocnienie prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jakkolwiek sam cel można uznać za słuszny, to sposób jego osiągnięcia jest niedopuszczalny w świetle Konstytucji i wywiera dokładnie odwrotny od zamierzonego skutek. Osoby powoływane przez większość sejmową nie są reprezentantami środowiska sędziowskiego zdolnymi w pełni urzeczywistnić cele przyświecające funkcjonowaniu KRS. W efekcie podnoszone w uzasadnieniu Nowelizacji postulaty demokratycznej legitymacji członków KRS stanowią jedynie przejaw populizmu i nie mają nic wspólnego z gwarancjami wynikającymi z Konstytucji (art. 10, art. 173, art. 186 i art. 187 Konstytucji). Co więcej należy wyraźnie podkreślić, że posłowie mają obowiązek w zakresie sprawowanego mandatu do postępowania zawsze zgodnie z Konstytucją (art. 7 i art. 104 Konstytucji). (zob. P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 104 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, LEX 2019).

Zgodnie z naczelną zasadą wynikającą z art. 173 Konstytucji, sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 175 Konstytucji). Treść ustawy o KRS po Nowelizacji zaprzecza konstytucyjnej zasadzie trójpodziału władzy i odrębności oraz niezależności władzy sądowniczej (art. 10 i art. 173 Konstytucji). Zasady te obejmują nakaz separacji sądownictwa, poprzez wydzielenie tej władzy do odrębnego pionu organów i ograniczenie do niezbędnego minimum oddziaływania władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej (L. Garlicki, *Komentarz do art. 186 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4). Wskutek wejścia w życie Nowelizacji, decydujący wpływ na powoływanie sędziów i ich sprawy zyskała władza ustawodawcza. W konsekwencji, konstytucyjna gwarancja odrębności władzy sądowniczej stała się iluzoryczna, a co za tym idzie przedmiotowe rozwiązania są niezgodne z Konstytucją.

Dodatkowo należy podkreślić, że niezgodne z Konstytucją jest skrócenie mandatu członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Zupełnie chybiona i prawnie niedopuszczalna jest argumentacja projektodawcy Nowelizacji, że przesłanka

spójności wprowadzanych zmian oraz możliwość funkcjonowania KRS zgodnie z jedną koncepcją ustrojową jest wartością, która uzasadnia wcześniejsze zakończenie kadencji przez dotychczasowych wybieranych członków KRS. Projektodawca wywodzi prawo ingerowania w czas trwania mandatu członków KRS z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07. Wskazuje, że ważny interes publiczny stanowi przesłankę uzasadniającą skrócenie kadencji osób piastujących mandat. **Taka konkluzja z przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wynika.** Trybunał Konstytucyjny odwołał się we wskazanym wyroku do ważnego interesu publicznego w zakresie eliminowania stanów faktycznych o charakterze patologicznym, wprowadzanych w trakcie trwania kadencji, a nie do skracania samej kadencji organu. W uzasadnieniu podkreślono bowiem, że „(...) Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się niekonstytucyjności np. we wprowadzeniu (...) przepisu regulującego wygaśnięcie mandatu w przypadku skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (zob. wyrok z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16)”. Warunkiem tego jest jednak, by „chodziło o wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, OTK-A 2007/7/80).

Zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji, kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. Naruszenie tej zasady poprzez instrumentalne skrócenie kadencji KRS jest niedopuszczalne. Ustawodawca nie może decydować o wygaszeniu mandatu członków KRS, w zależności od nastrojów politycznych. Biorąc pod uwagę bowiem, to jak obecna KRS działa, nie chodziło o poprawę nieprawidłowości, lecz o wprowadzenie do składu tego organu osób spełniających kryterium podległości politycznej aktualnej większości sejmowej. **Mając to na uwadze, uznać należy, iż art. 6 Nowelizacji jest sprzeczny z Konstytucją, zaś samo działanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji).**

Należy pamiętać, iż w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są nie tylko Konstytucja, ustawy i rozporządzenia, ale również ratyfikowane umowy międzynarodowe. Co więcej, zgodnie z art. 91 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową, zaś jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską

umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Należy także zauważyć, że Polska jako członek Rady Europy podlega standardom wypracowanym w ramach tej organizacji międzynarodowej. Mają one często charakter regulacji tzw. miękkiego prawa międzynarodowego (*soft law*) i są tworzone, w przedmiotowym obszarze, głównie poprzez aktywność Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo, zwanej od miejsca siedziby, Komisją Wenecką Rady Europy. Komisja Wenecka w swoich opiniach podkreśla, że istnienie niezależnej rady ds. sądownictwa jest właściwą metodą gwarantowania niezależności sądów. Powinna ona posiadać decydujący wpływ na decyzje dotyczące powoływania sędziów i przebieg ich kariery. Nie ma jednego europejskiego modelu takiej rady, choć Komisja Wenecka zaleca, by miała ona pluralistyczny skład, jednak z przeważającą, większościową grupą sędziów jako członków (zob. *CDL-AD (2010) 004, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, §32*). W odniesieniu do istniejącego w Polsce problemu z przestrzeganiem standardów państwa prawa Komisja Wenecka wydała od 2016 r. aż pięć opinii. Jedną z nich dotyczyła przedmiotowej nowelizacji ustawy o KRS (zob. *CDL-AD(2017)031 Engl., Strasbourg, 11 December 2017 Opinion No. 904/2017 European Commission for Democracy through law (Venice Commission) Poland opinion on the draft act amending the act on the National Council of the Judiciary, on the draft act amending the act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and the act on the organization of ordinary courts*). Komisja Wenecka podniosła m.in., że gwarancje niezależności sądu, zostały zlikwidowane poprzez uczynienie z Krajowej Rady Sądownictwa organu upolitycznionego oraz przez przyznanie Prezydentowi RP prawa do oceny i odmowy kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego rekomendowanych przez KRS. Komisja Wenecka zauważyła, że KRS w świetle nowych regulacji prawnych (wybór członków rady przez Parlament) prowadzi do daleko posuniętej polityzacji (*far reaching politicisation*) Krajowej Rady Sądownictwa. Z kolei obniżenie ze skutkiem natychmiastowym wieku emerytalnego sędziom Sądu Najwyższego w trakcie pełnienia przez nich kadencji narusza indywidualne prawa i godzi w niezależność sądownictwa jako całości (*jeopardises the independence of the judiciary as a whole*).

W tym kontekście, w ocenie Opiniującego, Nowelizacja narusza również gwarancje wynikające z prawa międzynarodowego oraz prawa UE. Wbrew twierdzeniom Projektodawcy przedmiot analizowanej regulacji jest objęty zakresem prawa UE.

Zgodnie z art. 2 TUE, Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów (art. 3 TUE). Osiągnięcie tych celów, w tym poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak praw człowieka nie jest zaś możliwe bez zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zgodnie ponadto z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. W istocie „(...) chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].” (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r., w sprawie C-585/18). Zobowiązania te obejmują zaś, m.in. zapewnienie przestrzegania praw gwarantowanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

Dodatkowo należy wskazać, iż w myśl art. 47 KPPUE „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.” Co więcej, jak zastrzega art. 6 TUE, Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państw Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Tym samym, tak państwa członkowskie UE, jak też instytucje UE są zobowiązane przestrzegać również postanowień Konwencji, w tym jej art. 6 ust. 1. Co więcej, Polska jest zobowiązana również do przestrzegania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, której jest stroną od 1993 r.

Zarówno KPPUE, jak też EKPC gwarantują prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Skoro funkcjonująca obecnie KRS nie posiada przymiotu niezależności i nie jest w stanie skutecznie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to uznać należy, iż stan taki narusza ww. gwarancje wynikające z prawa międzynarodowego. W szczególności, stan taki może zagrażać prawu do rozpatrzenia jego przez niezawisły i bezstronny sąd w sytuacji, gdy sędziowie wchodzący w skład składu orzekającego zostali powołani z rekomendacji wadliwie funkcjonującej KRS. Należy wyraźnie wskazać, że gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, procedury powoływania jego członków, okresu kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 74]. Ponadto, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. podobnie wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 35). (...) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC w celu ustalenia, czy sąd można uznać za 'niezawisły' w rozumieniu wspomnianego art. 6 ust. 1 EKPC, należy zwrócić uwagę między innymi na sposób powoływania jego członków i długość ich kadencji, na istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz na to, czy dany organ przejawia oznaki niezależności (orzeczenie ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym w tym ostatnim względzie sprecyzowano, że stawką jest samo zaufanie, jakie każdy sąd powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).” (pkt 120, 122, 123, 124 i 127 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r., w sprawie C-585/18; zob. też. orzeczenie ETPC z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie Ninn-Hansen przeciwko Danii).

Mając na uwadze nowe zasady wyboru sędziowskich członków KRS, Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 19 listopada 2019 r. (w sprawie C-585/18) wypowiedział się odnośnie przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską gwarancji wynikających z KPPUE. Wskazał wyraźnie, że art. 47 Karty stoi na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu tego przepisu. „Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.” (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 171 wyroku).

W ocenie Trybunału uzależnienie możliwości powołania sędziego Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP od istnienia rekomendacji KRS w tym zakresie może w sposób obiektywny określić ramy uznania, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu w ten sposób prerogatywy, niemniej „Może być tak jednak wyłącznie, w szczególności, pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 116].

Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezależności i bezstronności wynikające z art. 47 karty praw podstawowych.” (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 137-139 wyroku). Należy wyraźnie podkreślić, że rolą KRS jest reprezentowanie sędziów w zakresie „stania na straży” niezależności, co przejawia się m.in. w formie inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w myśl art. 186 ust. 2 Konstytucji.

VI. KONKLUZJE

Rekapitulując ustalenia poczynione w niniejszej opinii prawnej, dotyczące oceny konstytucyjności i zgodności z prawem międzynarodowym oraz prawem UE, przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, w zakresie dotyczącym zasad i procedur wyboru sędziowskich członków KRS, po nowelizacji z dnia 17 stycznia 2018 r., Opiniujący jednoznacznie stwierdzają, że:

1. Nowelizacja ustawy o KRS jest niezgodna z art. 2, art. 10, art. 173, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji.
2. Krajowa Rada Sądownictwa ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Mechanizm tworzenia składu osobowego KRS, w tym wybór sędziowskich członków KRS, ma zapewniać niezależność władzy sądowniczej i Rady od władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej.
3. Normy zawarte w ustawie o KRS powinny być gwarantem niezawisłości, niezależności, bezstronności KRS w wykonywaniu konstytucyjnych zadań i reprezentatywności jej składu.

4. Konstytucja określa KRS jako organ przedstawicielski środowiska sędziowskiego. Upolitycznienie składu Rady poprzez wprowadzenie regulacji przewidującej wybór dziewiętnastu członków KRS przez Sejm (łącznie dwudziestu trzech członków wybieranych przez władzę ustawodawczą), zaprzecza konstytucyjnie powierzonym funkcjom i samej istocie KRS i stanowi o zachwianiu gwarancji w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
5. Należy wyraźnie podkreślić, iż gdyby ustawodawca chciał, aby sędziowie byli reprezentantami suwerena, to by takie rozwiązania przyjął wprost bądź przyjął inne rozwiązanie niż obecnie funkcjonujące.
6. Zgodnie z Konstytucją, Sejm wybiera wyłącznie czterech członków KRS (spośród posłów). Gdyby kompetencję tę ustrojodawca powierzył Sejmowi również w pozostałym zakresie – zastrzegłby to w Konstytucji. W braku takiego zastrzeżenia, uzasadnienie Nowelizacji polega na niedopuszczalnym domniemaniu kompetencji.
7. Konstytucja upoważnia ustawodawcę do określenia sposobu wyboru członków KRS, nie dając mu jednak kompetencji do politycznego ingerowania w wybór sędziowskich członków KRS. Tym bardziej, upoważnienie zawarte w Konstytucji nie obejmuje decydowania przez ustawodawcę o skróceniu kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa.
8. Po Nowelizacji, Rada nie może sprawować konstytucyjnie powierzonych jej zadań w zakresie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tak sformułowany skład Rady nie ma oparcia w Konstytucji, a tym samym organ ten nie powinien być uznawany za Krajową Radę Sądownictwa.
9. Skoro funkcjonująca obecnie Krajowa Rada Sądownictwa nie posiada przymiotu niezależności i nie jest w stanie skutecznie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów to uznać należy, iż stan taki

narusza, m.in. wynikające z prawa międzynarodowego gwarancje rozstrzygnięcia spraw jednostek przez niezależny i niezawisły sąd.

/...../

Skład Zespołu przygotowującego Opinię:

1) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS – przewodniczący składu, 2) dr hab. Jacek Barcik, prof. UŚl, 3) dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK, 4) dr hab. Bartłomiej Nowotarski, prof. UE we Wrocławiu, 5) dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS.