RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 27 lutego 2018 r.

PK VIII TK 83.2018

K 12/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 28. 02. 2019
Nr wg EZD .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem grupy senatorów z dnia 14 lutego 2019 r., połączonym do wspólnego rozpoznania z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 listopada 2018 r., o stwierdzenie, że

1) art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.) są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz są niezgodne z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP;

2) art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 60, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji RP;

4) art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.) w zakresie, w jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakazuje stosowanie

przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, z 2017 r. poz. 2491 oraz z 2018 r. poz. 5 i 138) o skardze kasacyjnej, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179, art. 184 Konstytucji RP;

5) art. 388 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.) w związku z art 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178 oraz art. 179 Konstytucji RP, art. 184 Konstytucji RP;

6) art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 60, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) **art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.) są zgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz są zgodne z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP;**
2) **art. 44 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. l pkt l i 2 tej ustawy, jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności**

przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 i w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji;

3) **art. 44 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji;**

4) **art. 44 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.) o skardze kasacyjnej, jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji;**

5) **art. 44 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zw. z art. 388 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.), w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego, jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji;**

6) **art. 44 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa**

wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji i w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji,

a ponadto:

- na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 14 lutego 2019 r. grupa senatorów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (dalej: Grupa Senatorów, Senatorowie lub Wnioskodawca II), działając w oparciu o art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności szeregu przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) oraz o stwierdzenie zakresowej niekonstytucyjności art. 388 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.) jako przepisu związkowego z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

Powyższy wniosek, na mocy zarządzenia Prezes Trybunału Konstytucyjnego, został połączony z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS, Rada lub Wnioskodawca I) z dnia 27 listopada 2018 r. zawierającym tożsame żądanie.

1. Stanowisko Wnioskodawcy II.

Grupa Senatorów również domaga się bowiem zbadania zgodności:

l) art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS z art. 187 ust. l pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. l i art. 173 Konstytucji oraz z art. 186 ust. l Konstytucji RP;

2) art. 44 ust. l ustawy o KRS w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. l pkt l i 2 tej ustawy z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. l Konstytucji RP;

3) art. 44 ust. la ustawy o KRS z art. 2, art. 10, art. 60, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji RP;

4) art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, w jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakazuje stosowanie przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej z art. 2, art. 7, art. 10, art. l44 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179, art. 184 Konstytucji RP;

5) art. 388 § l k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179, art. 184 Konstytucji RP;

6) art. 44 ust. 4 ustawy o KRS z art. 2, art. 7, art. 10, art. 60, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. l Konstytucji RP.

Istotą zarzutu skierowanego wobec art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS jest to, czy w świetle normatywnych treści zawartych w powołanych w przedmiotowej sprawie jako wzorce kontroli art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji RP dopuszczalne jest unormowanie przewidujące powoływanie sędziów wchodzących w skład KRS przez inny podmiot niż samo środowisko sędziowskie. Zgodnie bowiem z zakwestionowanymi przepisami sędziowie wchodzący w skład Rady są wybierani przez Sejm. Wnioskodawca II zauważa,

że w piśmiennictwie podnosi się, że wybór sędziów-członków KRS przez organy władzy ustawodawczej jest niezgodny z Konstytucją RP. Wniosek taki wyprowadza się, po pierwsze, z systemowego i funkcjonalnego powiązania art. 187 ust. 1 Konstytucji, określającego skład KRS, z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP, które ustanawiają zasady podziału i równowagi władz oraz odrębność i niezależność sądów. Artykuł 187 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje bowiem władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej zarówno odpowiednią liczbę przedstawicieli w KRS, jak i daje tym władzom kompetencję do ich powołania. Wykładnia art. 187 ust. 1 w związku z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP prowadzi więc do wniosku, że i władza sądownicza powinna mieć nie tylko reprezentantów w KRS, ale też możliwość ich wyboru.

Po drugie, Grupa Senatorów zauważyła, że kolejnym przywoływanym argumentem, który miałby przemawiać za niekonstytucyjnością powierzenia Sejmowi kompetencji do wybierania sędziów-członków KRS jest charakter Rady – organu, który stojąc na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów umożliwia przewidziane przez Preambułę Konstytucji RP współdziałanie władz. Owo współdziałanie musi mieć charakter szczególny, z uwagi na wymogi stawiane przez art. 173 Konstytucji RP. Dopuszczenie zatem przez ustawę zasadniczą do współdecydowania o procesie opiniowania i powoływania sędziów przez władzę wykonawczą i ustawodawczą traktować należy w kategoriach wyjątku, który nie powinien podlegać rozszerzaniu. Po trzecie, Grupa Senatorów wskazała, że za niedopuszczalnością powierzenia wyboru sędziów-członków KRS Sejmowi przemawiać ma także gramatyczna i systemowa konstrukcja art. 187 Konstytucji RP, uzupełniona przez rozumowanie *argumentum a contrario.* Skoro bowiem art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje podmioty upoważnione do powołania członków KRS to należy przyjąć, że racjonalny ustrojodawca także w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wskazałby podmiot upoważniony do powołania sędziów-członków KRS. Rozumując zatem *a contrario*, skoro w art. 187 ust. 1 pkt 3 kompetencja do wyboru określonej liczby

członków KRS została Sejmowi przyznana *expressis verbis*, nie można przyjąć, iż jest ona dopuszczalna także w art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczej.

Konstatując, Wnioskodawca II zauważył, że uznanie przedstawionych argumentów za trafne prowadziłoby do wniosku, iż wskutek naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnych zasad wyboru sędziów-członków KRS doszło też do naruszenia art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem ukształtowana w ten sposób Rada nie posiada pełnej niezależności.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 44 ust. 1 ustawy o KRS w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, Wnioskodawca II zaś podniósł, iż problemy konstytucyjne, wynikające z zaskarżonej normy, koncentrują się wokół dysfunkcjonalności stworzonej zakwestionowanym przepisem instytucji oraz ingerencji w zasadę podziału i równowagi władzy poprzez dopuszczenie niedozwolonego wpływu władzy sądowniczej na proces nominacji sędziów, co z kolei może prowadzić do naruszenia zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przedstawiając argumenty na poparcie zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu Rada wskazała w szczególności, iż instytucja odwołania od uchwał KRS do Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów i asesorów sądowych – mimo istnienia formalnej procedury – jest rozwiązaniem dysfunkcjonalnym i pozornym, a przez to niezgodnym z Konstytucją RP. Wnioskodawca II odwołał się w tym zakresie do praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego względem składanych odwołań. Grupa Senatorów zauważyła też, że owo „wejście" przez Sąd Najwyższy w ocenę merytoryczną decyzji KRS stanowi nieadekwatną i nieproporcjonalną ingerencję w kompetencje Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa, a przez to naruszona jest nie tylko wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada proporcjonalności, ale także zasada podziału i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji RP) oraz przepisy o powołaniu sędziów (art. 179 i art. 144 ust. 3

pkt 17 Konstytucji RP). Ponadto, Wnioskodawca II podniósł, że przyznanie prawa do odwołania od uchwał KRS powoduje traktowanie tej materii jako spraw z zakresu administracji publicznej, podczas gdy nie powinno się traktować postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa jako postępowania przed organem administracji publicznej.

Zastrzeżenia konstytucyjne Grupy Senatorów wobec art. 44 ust. 1a ustawy o KRS także związane są z dysfunkcjonalnością stworzonej tym przepisem instytucji, naruszeniem określoności prawa, ingerencją w zasadę podziału i równowagi władzy poprzez dopuszczenie niedozwolonego wpływu władzy sądowniczej na proces nominacji sędziów. Dodatkowo, Wnioskodawca II dostrzegł, że zaskarżony przepis budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną pozycją Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zdaniem Grupy Senatorów, stworzenie zakwestionowanym przepisem procedury odwoławczej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego włącza Naczelny Sąd Administracyjny w proces decyzyjny związany z powoływaniem sędziów, a ponadto, zakres odwołania sformułowany w zakwestionowanym przepisie ma charakter nieostry i może być doprecyzowany w procesie stosowania prawa. Powoduje to, że rozwiązanie przyjęte w art. 44 ust. 1a ustawy o KRS stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną prerogatywę Prezydenta RP dotyczącą powoływania sędziów i uprawnienia KRS do przedkładania Prezydentowi RP wniosku w sprawie powołania na urząd sędziowski, co może spowolnić proces powoływania sędziów, a nawet go zatrzymać. Powierzenie weryfikacji uchwał KRS sądowi administracyjnemu czyni też z postępowania przed Radą *sui generis* postępowanie administracyjne, z czym, w ocenie Wnioskodawcy II, nie sposób się zgodzić. Zdaniem Grupy Senatorów, kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego do kontroli uchwał KRS nie można też wywodzić z art. 184 Konstytucji RP, a zatem zakwestionowany przepis

narusza przypisane sądom administracyjnym zadania wynikające z art. 184 ustawy zasadniczej.

Uzasadniając zaś zarzut niekonstytucyjności art. 44 ust. 3 ustawy o KRS Wnioskodawca II wskazał w szczególności, że upoważnienie Naczelnego Sądu Administracyjnego do stosowania w sprawach odwołań od uchwał KRS przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej budzi wątpliwości konstytucyjne, z punktu widzenia racjonalność ustawodawcy i zapewnienia spójności systemu prawnego, w kontekście zasad wynikających z demokratycznego państwa prawnego. Senatorowie podkreślili przy tym, iż wprawdzie ustawodawca posiada swobodę w kształtowaniu określonych procedur, jednakże nie może ona polegać na zmienianiu istoty postępowania w sprawach ustrojowych, a przez to charakteru konstytucyjnych organów państwa.

Wątpliwości konstytucyjne Wnioskodawcy II wobec art. 388 § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS związane są zaś z tym, że zastosowanie zakwestionowanego przepisu art. 388 § 1 k.p.c. do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie odwołań od uchwał KRS prowadzić może do wstrzymania zaskarżonych uchwał, co z kolei może powodować władcze oddziaływanie Naczelnego Sądu Administracyjnego na procedurę powoływania sędziów. W tej sytuacji Prezydent RP będzie miał znacznie utrudnione wykonywanie konstytucyjnej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów, co w świetle Konstytucji RP jest niedopuszczalne.

Z kolei, uzasadniając zarzut niezgodności art. 44 ust. 4 ustawy o KRS ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli, Grupa Senatorów podniosła, że także i ten przepis przyznaje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu władcze kompetencje w zakresie powoływania sędziów Sądu Najwyższego, zaś rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego ingerują w autonomiczną decyzję KRS. Ponadto, kwestionowany przepis *pozwala na obejście przepisów dotyczących procedury zgłaszania kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, co powoduje, że dochodzi do naruszenia zasady równości*

w dostępie do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Przepis art. 44 ust. 4 ustawy o KRS różnicuje bowiem podmioty podobne, w uprzywilejowany sposób traktując tych kandydatów, którzy uzyskali pozytywne w swojej sprawie rozstrzygnięcie NSA (wniosek, s. 57).

3. Wzorce kontroli.

3.1. Ustrojowa pozycja Krajowej Rady Sądownictwa i jej zadania jako wyznaczniki kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Krajowa Rada Sądownictwa została utworzona na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435 z późn. zm.) i stała się strażnikiem niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów. Jej status został utrwalony po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.; zwanej „Małą Konstytucją"), a istotne wzmocnienie ustrojowej pozycji Rady nastąpiło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., kiedy to funkcja Rady jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów została podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej wyrażonej w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Sądownictwa jest „swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą.

Konstytucja RP jedynie cząstkowo określa, za pomocą jakich form i środków działania KRS winna realizować konstytucyjną funkcję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustrojodawca w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej ograniczył się bowiem do wskazania ogólnego zakresu zadań KRS, powstrzymując się od szczegółowego określenia jej kompetencji. Jedynie

niektóre z kompetencji Rady i służące ich realizacji środki wskazane są wprost w innych przepisach ustawy zasadniczej. W szczególności, w art. 179 Konstytucji RP (którego treść wraz z wykładnią przytoczono niżej) oraz w art. 186 ust. 2 (Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów) wskazano na najistotniejsze zadania z punktu widzenia realizacji zasady wyrażonej w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że silne konstytucyjne zakotwiczenie (właśnie w art. 186 ust. 1 Konstytucji) ma uprawnienie Rady do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów (*vide* – wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Pełny katalog kompetencji Rady, służących realizacji jej konstytucyjnych celów, zawiera art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o KRS. Kompetencje te są zróżnicowane i nie mają jednolitego charakteru prawnego (*vide* – R. Pęk, komentarz do art. 3, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, za wersją elektroniczną w SIP LEX).

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na specyfikę ustrojową KRS, która jest następstwem szczególnego charakteru stojących przed nią zadań. Zadaniem KRS jest bowiem stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, co w pierwszej kolejności oznacza obowiązek wykorzystania przysługujących jej środków prawnych w celu ochrony tych konstytucyjnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej. W tym kontekście Rada pełni funkcje ochronne (gwarancyjne) wobec tej właśnie władzy. Z drugiej jednak strony, równie istotne jest to, że w demokratycznych systemach prawnych (w państwach w których przewidziano istnienie rady sądowniczej) tego rodzaju organy pomyślane są *także jako instytucje mające dawać rękojmię, że szereg kompetencji wobec sądownictwa będzie wykonywanych nie tylko niezależnie od organów władzy wykonawczej, ale także niezależnie od samej*

władzy sądowniczej. Chodzi tu przede wszystkim o takie działania, jak: mianowanie, awans, rozwój kariery sędziów, kwestie dyscypliny, administracja sądowa, ochrona wizerunku wymiaru sprawiedliwości. Niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów nie ma bowiem charakteru samoistnego i autonomicznego, tylko służebny względem prawa do sądu. Realizacja tego prawa może zaś w pewnych przypadkach uzasadniać ograniczenie niezależności sądów, co dotyczy przede wszystkim wpływu pozasądowych organów władzy publicznej na szeroko rozumianą sferę organizacji wymiaru sprawiedliwości. Dodatkową funkcją rad sądownictwa jest legitymizacja władzy sądowniczej, która nie może być niezależna od suwerena oraz ochrona przed zarzutami, że skład środowiska sędziowskiego nie odzwierciedla społeczeństwa obywatelskiego czy też, że kieruje się ono wyłącznie interesem korporacji [K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa,* Iustitia nr 3(9)/2012; Autorka powołuje się na poglądy P. Mikuli, P. Tulei i J. Thomasa].

W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na szereg opinii Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo" (czyli tzw. Komisji Weneckiej) W szczególności, w opinii z dnia 9 lipca 2002 r. o poprawkach do konstytucji Rumunii Komisja wskazała, że tworząc konstytucyjne podstawy działania rad sądowniczych państwo powinno przyjąć system, w którym harmonijnie połączy dwa imperatywy: z jednej strony unikanie korporacjonizmu, z drugiej – apolityczność (*vide – Opinion on the Draft Revision of the Romanian Constitution, Adopted by the Venice Commission at its 51st plenary session Venice, 5-6 July 2002*,CDL-AD(2002)012-e, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)012-e). Z kolei, w opinii z dnia 13 października 2014 r. o poprawkach do konstytucji Macedonii, Komisja wyraziła pogląd, że choć rada sądownicza co do zasady powinna być odpolityczniona a sędziowie winni reprezentować w niej istotny czynnik lub stanowić większość, to jednak – wobec zagrożenia zjawiskiem korporacjonizmu – nie powinna być odizolowana od jakiegokolwiek nadzoru zewnętrznego (*vide* –

Opinion on the seven amendments to the Constitution of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" concerning, in particular, the judicial Council, the competence of the Constitutional Court and special financial zones, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014) CDL-AD(2014)026-e, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)026-e).

Przyjęta w Konstytucji RP pozycja ustrojowa KRS, określona m.in. przez skład tego organu, jest właśnie przejawem realizacji przedstawionych wyżej koncepcji. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się bowiem, że Krajowej Rady Sądownictwa nie da się zakwalifikować do jednej z trzech władz składających się na klasyczny trójpodział. Z drugiej jednak strony podkreśla się, że, realizując zadanie powierzone jej w art. 186 ust. 1 Konstytucji, Rada przyczynia się pośrednio do zachowania zasady trójpodziału władzy oraz gwarantuje możliwość zrealizowania jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji RP, jakim jest prawo do sądu (szerzej w przedmiocie pozycji ustrojowej KRS: A. Zieliński, *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, Państwo i Prawo, nr 6/1993, s. 84–85; T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, Przegląd Sądowy, nr 5/1994, s. 3–18; tenże, *Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa ku czci prof. A. Strzembosza*, red. A. Dębiński, A. Grześkowiak, K. Wiak, Lublin 2002, s. 257–266; L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. T. IV. Komentarz,* red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 186, s. 2–4, komentarz do art. 187, s. 2–3; tenże, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* Warszawa 2018, s. 333; P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa,* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 61–90; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 691–696; także powołane przez Wnioskodawcę: wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r.,

sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44; wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU 2017/A, poz. 48; K. Szczucki, *op. cit.*, nb. 11).

W realiach przedmiotowej sprawy niezwykle istotne jest to, że tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, zasadniczo zgodnie przyjmowany jest pogląd, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem samorządu sędziowskiego. Wskazuje na to sposób jej powoływania a zwłaszcza jej konstytucyjnie określony skład obejmujący oprócz sędziów także inne osoby. Podnosi się przy tym, że sędzia nie może być jednocześnie przedstawicielem organu władzy państwowej i członkiem samorządu zawodowego (*vide* – powołane przez Wnioskodawcę: wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, *op. cit.*; P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, *op. cit.*, s. 70; K. Szczucki, *op. cit.*, nb. 11; uchwała SN z dnia 23 lipca 1992 r., sygn. III AZP 9/92, Legalis nr 2776).

Reasumując przedstawione wyżej poglądy należy więc skonstatować, że KRS jest samodzielnym konstytucyjnym organem państwa (a nie organem samorządu zawodowego sędziów). Zakres działania Rady łączy się, co prawda, ze sferą władzy sądowniczej, niemniej jednak pełni ona w stosunku do tej władzy jedynie funkcje gwarancyjne i organizacyjne. Jako niepowiązany ściśle z innymi władzami organ państwa, KRS „wymyka się" z klasycznego trójpodziału władzy określonego w art. 10 ust. 2 Konstytucji, albowiem jej rola polega przede wszystkim na stabilizowaniu i harmonizowaniu wzajemnych relacji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w tych sferach, które dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wykonując funkcje i zadania wskazane w art. 186 ust. 1 Konstytucji, oddziałuje ona w różny sposób i w różnych formach prawnych na organy wszystkich trzech władz, a dzięki swojemu mieszanemu składowi staje się także forum stałej debaty przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej nad przestrzeganiem powierzonych pieczy Rady zasad ustrojowych (*vide* – K. Zawiślak, *op. cit.* oraz powołana tam literatura).

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność: mimo mieszanego składu Rady nie jest tak, że jest to gremium, które reprezentuje interesy poszczególnych władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej). Krajowa Rada Sądownictwa jest organem państwa, który ma strzec niezależności sądów i niezawisłości sędziów i takie jest *ratio* jej istnienia. KRS działa kolegialnie poprzez swoje uchwały. Kompetencje KRS nie są kompetencjami przedstawicieli władzy wykonawczej, posłów, senatorów, sędziów, którzy są członkami tego organu. Są to odrębne kompetencje KRS wynikające z Konstytucji RP i ustaw, a zatem nie można utożsamiać funkcji i urzędów, które poszczególni członkowie KRS sprawują poza tym organem z ich członkostwem w Radzie. Minister Sprawiedliwości w ramach KRS nie wykonuje swoich kompetencji jako organu administracji rządowej, posłowie i senatorowie członkowie KRS w ramach działalności w KRS nie stanowią ustaw, a sędziowie-członkowie KRS w ramach działalności KRS nie sprawują wymiaru sprawiedliwości. Ta perspektywa również musi być uwzględniona podczas definiowania ustrojowego charakteru KRS, gdyż często błędnie utożsamia się status członków KRS z ich statusem, jaki mają w związku z działalnością poza tym organem.

Ponadto, opis KRS byłby niepełny, gdyby nie zwrócenie uwagi na fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale Konstytucja RP nie określa samej Rady jako niezależnej albo niezawisłej w rozumieniu analogicznym do znaczenia tych pojęć w art. 173 Konstytucji. Takiego określenia nie znajdziemy także w ustawie o KRS. Nie oznacza jednak, że ustawa nie przewiduje gwarancji rzetelności działania tego organu, którymi są obowiązek albo możliwość wyłączenia członka KRS w postępowaniu przed Radą (art. 28 ustawy o KRS), a także brak możliwości odwołania członka KRS pochodzącego z wyboru (art. 14 ust. 1 ustawy o KRS).

3.2. Wzorce kontroli wynikające z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ten przepis ustawy zasadniczej daje podstawę do rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (*vide* – wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Rozumienie zawartej w tym przepisie klauzuli demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą sprawiedliwości, godności człowieka, proporcjonalności, równości wobec prawa oraz prawa do sądu współtworzy dorobek konstytucyjny Trybunału Konstytucyjnego, zawierający zbiór standardów rozumienia Konstytucji stanowiących wzorce kontroli. Klauzula ta ma charakter „wielopiętrowy". Na jej treść składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie *expressis verbis* ujęte w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (*vide* – wyrok TK z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

W ślad za Wnioskodawcą należy podkreślić istnienie nierozerwalnego związku między normatywną treścią art. 2 Konstytucji a wyrażoną w art. 10 ustawy zasadniczej zasadą podziału władz, która jest pierwszą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie konstytucyjnej regulacji ustroju państwa (*vide* – literatura powołana przez Wnioskodawców na s. 27 wniosku). Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U. 6/92 (również powołanym przez Wnioskodawcę), uznał wprost, że w zasadzie demokratycznego państwa prawnego zawarta jest *implicite* zasada podziału władz (*vide* – OTK nr 1/1992, poz. 13).

Jedną z zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zakazu nadmiernej ingerencji państwa, będąca szczególnym przejawem zasady proporcjonalności. Zasada ta zakłada, że w procesie tworzenia prawa ustawodawca zobowiązany jest zapewnić *adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem*

legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny (wydany w pełnym składzie wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz.112).

Z zadekretowanej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika też – utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Jest to nakaz (zasada) wynikający bezpośrednio z ogólnej klauzuli państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa (*vide* – W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, T. I,* red. L. Garlicki, M. Zubik, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016, s. 143). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że naruszeniem wymagań konstytucyjnych dotyczących poprawnej legislacji jest w szczególności niejasny i nieprecyzyjny tekst przepisu (*vide* – wyroki TK z dnia: 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51; 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79). Niejednokrotnie podkreślano, że

niejasny i nieprecyzyjny przepis rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stwarza organom stosującym prawo pole dowolności działania, co istotnie zwiększa ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji (*vide* – wyrok TK z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13).

Z kolei, zasada określoności prawa traktowana jest bądź jako zasada pochodna drugiego stopnia, wywodzona z zasady prawidłowej legislacji, bądź też jako zasada pierwszego stopnia – wyprowadzana bezpośrednio z art. 2 Konstytucji (*vide* – W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 145).

W wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu. W wyroku tym, jak również w wielu późniejszych orzeczeniach, Trybunał sformułował trzy kryteria testu określoności prawa co do zgodności z ustawą zasadniczą: 1) precyzyjność regulacji prawnej, 2) jasność przepisu oraz 3) jego legislacyjna poprawność. Przez precyzyjność przepisu należy przy tym rozumieć konkretność regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na egzekwowanie. Jasność przepisu oznacza zaś nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego prawodawcy stanowienia norm nierodzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Poprawność przepisu wiąże się z kolei z wymogami co do technicznej strony

legislacji i ma charakter wtórny wobec dwóch pierwszych kryteriów (*vide* – OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138).

Jako wzorzec kontroli, wynikający z art. 2 ustawy zasadniczej, Trybunał Konstytucyjny wyjątkowo przyjmuje także zasadę racjonalności legislacyjnej (dysfunkcjonalności) [*vide* – P. Tuleja, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86,* red. M. Safjan, L. Bosek, C.H.Beck 2016, nb. 41]. Swoboda pozostawiona prawodawcy pozwala mu, co prawda, na podjęcie rozwiązań błędnych, co samo w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności regulacji, chyba że ich konstrukcja jest tak oczywiście błędna, iż można prognozować ich całkowitą nieprzydatność do realizacji założonych celów (*vide* – wyroki TK z dnia: 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48; 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50).

Jakkolwiek Wnioskodawca nie zastrzegł tego wyraźnie w *petitum* wniosku, z całokształtu pisma inicjującego postępowanie wynika, że art. 2 Konstytucji ma stanowić wzorzec kontroli w aspekcie zasady podziału władzy (tutaj w zw. z art. 10 Konstytucji), zasady prawidłowej legislacji i wynikającej z niej zasady określoności prawa, zasady proporcjonalności (wraz z jej przejawem w postaci zakazu nadmiernej ingerencji) i zasady racjonalności legislacyjnej. W pozostałym zakresie zasady wynikającej z art. 2 ustawy zasadniczej nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli.

3.3. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Na płaszczyźnie wykładni wzorca wynikającego z art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca wskazuje na związek zasady demokratycznego państwa prawnego z zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, który stanowi, że *[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Wnioskodawca nie rozwinął jednak jaki aspekt zasady legalizmu pragnie skonfrontować z przedmiotem kontroli. Niemniej, z treści uzasadnienia poszczególnych zarzutów, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, można

wywnioskować, że Rada dąży do skontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny czy zaskarżone przepisy realizują, wynikający z art. 7 Konstytucji, obowiązek jednoznacznego określenia kompetencji organów w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał Konstytucyjny także z tego przepisu ustawy zasadniczej wywodzi, że *kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać* (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Skoro zatem sądy realizują władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji), także ich działalność musi mieć wyznaczone prawem podstawę i granice, a co za tym idzie, prawodawca musi zadbać ażeby przepisy, na mocy których władza wykonuje swoje imperium, były wystarczająco dookreślone i pozwalały jednoznacznie rozdzielić kompetencje poszczególnych organów.

3.4. Zasada podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz zasada odrębności i niezależności sądów (art. 173 Konstytucji).

Zgodnie z art. 10 Konstytucji, *[u]strój 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.

Wyrażona w ten sposób zasada podziału i współdziałania władz jest pierwszą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie kształtowania konstytucyjnej struktury organizacyjnej państwa polskiego. Jest również zasadniczą dyrektywą interpretacji unormowań dotyczących tej struktury, zwłaszcza przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych. Istota tej

zasady polega na tym, że działalność państwa zostaje rozdzielona na trzy rodzajowo różne sfery działania (funkcje). Władza państwowa pozostaje w rękach suwerena (narodu, ludu), ale równocześnie emanacja tej władzy zostaje rozdzielona między owe funkcje i wypełniające te funkcje organy. Poszczególne rodzaje władzy nie mają w tym ujęciu charakteru samodzielnego, ale wypełniają swoje funkcje na podstawie kompetencji przyznanych im przez konstytucję uchwaloną przez suwerena. Funkcjami tymi są:

– prawodawstwo polegające na wydawaniu ogólnie obowiązujących norm prawnych,

– wykonawstwo stanowiące realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych,

– sądownictwo polegające na rozstrzyganiu sporów prawnych (*vide* – B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012).

W przyjmowanym w art. 10 Konstytucji rozumieniu zasady trójpodziału władzy zaznacza się również, że podział ten nie może przybierać postaci „separacji władz" lub też, że podział ten „nie posiada charakteru absolutnego" w tym sensie, że niekoniecznie każda z trzech funkcji jest przydzielona w całości jednej tylko grupie organów, lub też że dana grupa organów powołana jest wyłącznie do sprawowania jednej tylko funkcji. Jest to pewna zasada, ale w obu tych aspektach funkcjonować mogą pewne wyjątki. Co więcej, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji w zakresie układu stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą jest „zjawiskiem typowym", występującym zarówno w systemie parlamentarnym, jak i w systemie prezydenckim. Jako odstępstwo od zasady trójpodziału władzy powinny być traktowane również sytuacje (konstrukcje prawne), w których jedna władza może wpływać na treść działań innej władzy.

Wszelkie wyjątki (to jest pewnego krzyżowania się lub determinowania kompetencji) powinny być jednak ustanowione w akcie o tej samej randze co

i sama zasada podziału władzy, to znaczy w konstytucji lub przynajmniej w ustawie wydanej na podstawie jednoznacznej delegacji konstytucyjnej.

Podział władz oznacza więc, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei, wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się" władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Równoważenie się władz jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz", o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (*vide* – L. Garlicki, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, T. I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 341 i n.; wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185 oraz powołana tam literatura).

Przedstawione wyżej zasady ulegają jednak modyfikacji w zakresie stosunków zachodzących między władzą sądowniczą a pozostałymi rodzajami władz. Z art. 173 Konstytucji, który brzmi: *Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz*, wynika bowiem zasada odrębności i niezależności sądów, niekiedy rozdzielana na dwie zasady ustrojowe (zasadę odrębności i zasadę niezależności). Zasada ta nakazuje wydzielenie sądownictwa w odrębny pion organów i ograniczenie do niezbędnego minimum oddziaływania legislatywy i egzekutywy na jego funkcjonowanie (*vide* – L. Garlicki, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, T. I,* Warszawa 2016, *op. cit.*; tenże, komentarz do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4).

Nie oznacza to jednak całkowitego zerwania więzi między sądownictwem a władzami wykonawczą i ustawodawczą. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się o rozumieniu konstytucyjnych zasad kształtowania relacji między władzą sądowniczą a pozostałymi rodzajami władz, przy czym najpełniej stanowisko swe zaprezentował w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07. W rozstrzygnięciu tym Trybunał przypomniał, że – na tle zasady podziału i równowagi władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji – wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów, nie oznacza jeszcze stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Niewątpliwie istnieje „jądro kompetencyjne" władzy sądowniczej, polegające na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. W tej sferze stosunki sądownictwa z innymi władzami muszą być kształtowane w oparciu o założenie całkowitej separacji. Innymi słowy, istnieje konstytucyjny monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, której nie może wykonywać, nawet w ograniczonym zakresie, żadna inna władza (*vide* – OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; por. też L. Garlicki, *Polskie prawo…*, *op. cit.*, s. 93).

W innych sferach władza sądownicza nie jest jednak całkowicie odseparowana od innych władz (jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym), choć zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona. Trybunał Konstytucyjny, podając przykłady takich więzi, jednocześnie zastrzega, że *powiązania władz nie mogą jednak naruszać wskazanej wyżej odrębności władzy sądowniczej oraz nie mogą oddziaływać na działalność orzeczniczą sądów. Rozstrzygnięcia sądów poddawane są kontroli instancyjnej jedynie na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i w ustawach. Konsekwencją takiego stanu prawa jest to, że ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie może wkraczać w te dziedziny, w których*

sędziowie są niezawiśli. Ostateczne rozstrzyganie o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należy do wyłącznej kompetencji sądownictwa. W ten sposób następuje zazębianie się zasady podziału i równowagi władzy oraz zasad państwa prawnego (wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, *op. cit.*).

3.5. Zasada równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 60 Konstytucji *[o]bywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.*

Dla ustalenia normatywnej treści przywołanego wyżej wzorca kluczowe znaczenie ma ustalenie znaczenia terminu „służba publiczna". W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się szerokie znaczenie tego pojęcia. W. Sokolewicz i K. Wojtyczek uznają, że służbą publiczną jest *trwałe wykonywanie wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub tylko pośrednio z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych oraz/lub zaspokajaniem potrzeb publicznych (powszechnych, masowych, powtarzalnych) oraz/lub działanie w interesie publicznym (zob. art. 22, art. 213 ust. 1) bądź dla osiągnięcia celu publicznego (art. 216 ust. 2)* (W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, komentarz do art. 60, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe 2016, teza 4). Z kolei Trybunał Konstytucyjny uznał, że termin ten obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej (*vide* – wyrok TK z dnia 23 marca 2010 r., sygn. K 19/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 24). W kontekście przedmiotowej sprawy nie ulega jednak wątpliwości, że do tego rodzaju służby zalicza się urząd sędziego (W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, komentarz do art. 60, *op. cit.*, teza 5). Podobnie nie jest przedmiotem sporów doktrynalnych zakres podmiotowy omawianej normy, obejmujący obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych, w kontrze do cudzoziemców (których ustawa

zasadnicza nie pozbawia omawianego tu prawa podmiotowego, ale im go nie gwarantuje), jak również podmiotów zbiorowych (zob. – *ibidem*).

W ujęciu przedmiotowym, z art. 60 Konstytucji wynika w szczególności: *1) wymóg precyzyjnego określenia obiektywnych kryteriów naboru do służby dla poszczególnych stanowisk; 2) wymóg, aby kryteria materialne ograniczające dostęp do służby publicznej były racjonalnie uzasadnione i zgodne z zasadami proporcjonalności i równości; 3) wymóg stworzenia gwarancji formalnych dla prawidłowości rekrutacji; 4) wymóg stworzenia procedury weryfikacji podejmowanych decyzji o naborze do służby* (*ibidem*, teza 11). Jeśli chodzi o wprowadzanie zróżnicowań w dostępie do służby dla poszczególnych działów czy rodzajów stanowisk wymagają one uzasadnienia odrębnościami zadań i celów danego działu albo stanowiska (*vide* – wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU 2A/2002, poz. 1). Stąd *[z]asady selekcji nie mogą być różnicowane – także przez ustawodawcę – wobec grup wyróżnionych na podstawie cech (kryteriów) nierelewantnych w stosunku do celów selekcji (doboru)* [W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, komentarz do art. 60, *op. cit.*, teza 14].

Na gruncie przedmiotowej sprawy zwrócić należy uwagę na relację art. 60 Konstytucji do art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. W doktrynie wskazuje się, że *[z]asada równości dopuszcza w szerokim zakresie różnicowanie podmiotów pod warunkiem, że jest ono aksjologicznie uzasadnione, tymczasem brzmienie art. 60 kładzie nacisk na „jednakowość zasad", a więc na istotne zawężenie możliwości różnicowania w prawie* (*ibidem*, teza 18).

3.6. Zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Artykuł 178 Konstytucji stanowi, że:

1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Przytoczone w ustępie 1. unormowanie wysławia najbardziej charakterystyczną zasadę z zakresu organizacji i funkcjonowania sądów jaką jest zasada niezawisłości sędziowskiej. W literaturze podnosi się przy tym, że – wobec braku definicji konstytucyjnej – pojęcie niezawisłości sędziowskiej należy uznać za tzw. pojęcie zastane. W kształcie wykreowanym w doktrynie i orzecznictwie niezawisłość rozumiana jest więc jako konieczność zapewnienia (stworzenia) sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł podejmować bezstronne decyzje (rozstrzygnięcia), w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych. Istotny jest też subiektywny aspekt niezawisłości sędziowskiej, który polega na tym, że przy sprawowaniu urzędu (a więc nie tylko przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości) sędzia musi czuć się wolny od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych (por. L. Garlicki, komentarz do artykułu 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 3, 8-9).

Trybunał Konstytucyjny rozumienie zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) przedstawił natomiast w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, stwierdzając, że *niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może*

sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. (...) Niezawisłość sędziowska to nie tylko uprawnienie sędziego, ale także jego podstawowy obowiązek (*op. cit.*).

Tak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na gwarancje niezawisłości sędziowskiej, rozumiane jako szereg wymogów dotyczących szczegółowych rozwiązań ustawowych, których ocena musi być dokonywana przez pryzmat wpływu na niezawisłość sędziowską. Niekiedy gwarancje te dzieli się na trzy grupy: ustrojowe, procesowe i socjalne (szerzej zob. P. Wiliński, *Niezawisłość sędziowska*, s. 732–750). Jako gwarancje ustrojowe wskazuje się niektóre aspekty funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa (*vide* – P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 178, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck 2016, teza 71-72) oraz sam mechanizm powoływania sędziów przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (*vide* – W. Skrzydło, komentarz do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2013).

W obrębie regulacji zawartej w art. 178 ust. 1 Konstytucji niejako odrębnym zagadnieniem jest kwestia podległości sędziego Konstytucji i ustawom. Niemniej, we wniosku inicjującym przedmiotowe postępowanie, nie wskazywano na argumenty dotyczące wspomnianego aspektu niezawisłości. Podobnie jeśli chodzi o dalsze jednostki redakcyjne art. 178 Konstytucji, dotyczące kolejno warunków pracy i wynagrodzenia sędziego w świetle zasady niezawisłości sędziowskiej i godności urzędu (ust. 2) oraz zasady apolityczności sędziego (ust. 3). Z uwagi jednak na fakt, że Wnioskodawca nie sformułował żadnych zarzutów w kontekście powyższych norm, nie sposób przedstawić – relewantnego dla przedmiotowej sprawy – aspektu wykładni omawianego w tym miejscu wzorca.

3.7. Konstytucyjne aspekty powoływania sędziów w świetle art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji *[s]ędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.*

Powyższa norma przesądza, że ustrojodawca oparł system kreacji sędziów na akcie nominacji, w którym konieczne jest współdziałanie dwóch konstytucyjnych organów. Z drugiej strony w przepisie tym zawarto również jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, mieszczącą się w obrębie unormowań zapewniających nieusuwalność sędziego – bezterminowość powołania.

Omawiana w tym miejscu norma wykazuje treściowe powiązanie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w którym wskazano, że powołanie sędziów jest aktem urzędowym Prezydenta, korzystającego ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, zwolnionym z obowiązku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Przepis ten dookreśla charakter uprawnienia Prezydenta jako prerogatywy (*vide* – M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2014, teza 5).

W świetle powyższych unormowań, jakkolwiek powołanie sędziego stanowi prerogatywę Głowy Państwa, jest ona uruchamiana dopiero po złożeniu wniosku przez Krajową Radę Sądownictwa, która ma wyłączną kompetencję w tym zakresie. Ustawodawca konstytucyjny pozostawił jednak ustawodawcy zwykłemu swobodę w zakresie kształtu etapów poprzedzających złożenie wniosku przez KRS, jak również kryteriów, jakie powinien spełniać kandydat na urząd sędziego (*vide* – wyrok TK z dnia 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48). Z konstytucyjnego unormowania, zakładającego wyłączność kompetencji KRS do wystąpienia z wnioskiem o powołanie sędziego, nie można wyprowadzać twierdzenia o braku związania Rady ustawowymi

kryteriami oceniania kandydatów i trybem postępowania. Z drugiej jednak strony rola, jaką ustrojodawca przyznał Krajowej Radzie Sądownictwa w procesie nominacyjnym sędziów stoi na przeszkodzie tworzeniu unormowań, które dawałyby istotne uprawnienia w tym zakresie innym organom, w tym także sądom. Ustawodawca nie może więc doprowadzić do sytuacji, w której swoboda uznania KRS byłaby w istocie iluzoryczna lub sprowadzała się do *obowiązku lub zakazu wystąpienia z wnioskiem co do określonej osoby lub osób, w określonej sytuacji, wbrew kolegialnej woli Rady. Ze względu na rolę KRS w procesie nominacyjnym, jako gwaranta niezależności sądów, dotyczy to zwłaszcza możliwych tej mierze interakcji z innymi segmentami władzy państwowej* (*vide* – K. Weitz, komentarz do art. 179, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, nb. 12).

Powyższa kwestia nieco odmiennie przedstawia się jeśli chodzi o kompetencję Prezydenta. W piśmiennictwie wskazuje się bowiem, że *[p]rzepis art. 179 Konstytucji RP jest normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej* (M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2014, teza 5). Co więcej, podnosi się również, że *[p]owoływanie sędziów przez Prezydenta RP nie jest uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz stosowaniem norm konstytucyjnych przewidujących kompetencję kreacyjną niebędącą stosunkiem administracyjnoprawnym* (*ibidem,* teza 6). Również Trybunał Konstytucyjny wskazał, *że omawiany przepis stanowi samodzielną i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy przez Prezydenta, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS. W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna podstawa prawna aktu urzędowego Prezydenta. (...) Powoływanie sędziów ma charakter kompetencji zakotwiczonej bezpośrednio*

w art. 179 Konstytucji, dla którego interpretacji istotne znaczenie ma kwalifikacja jej jako prerogatywy, oraz w art. 126 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok TK z dnia 24 października 2017r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68).

Konsekwencją oparcia kompetencji Prezydenta bezpośrednio na normach konstytucyjnoprawnych jest niemożność weryfikowania tego aktu w toku jakiegokolwiek postępowania, w tym administracyjnego czy sądowoadministracyjnego (*vide* – A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sejmowy, nr 1/2004, s. 6; także J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów,* Przegląd Sejmowy, nr 4/2008, s. 59-60). Na kanwie prerogatywy określonej w art. 183 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że *w polskim ustawodawstwie nie ma procedury umożliwiającej wzruszanie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera, ale też nie daje możliwości stworzenia takiej procedury na poziomie ustawowym. Tak więc niezależnie od wskazanej w sentencji wadliwości przepisów ustawowych i regulaminowych dotyczących przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN czy jednoznacznych wad w procesie wyboru kandydatów na I Prezesa SN, które Trybunał dostrzega, akt powołania I Prezesa SN jest skuteczny w momencie jego podpisania przez Prezydenta RP* (wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, *op. cit.*). Brak jest zarówno dogmatycznych, jak i aksjologicznych argumentów aby poglądu tego nie odnosić do kompetencji wynikającej z art. 179 ustawy zasadniczej.

3.8. Ustrojowa pozycja i charakter kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego w świetle art. 184 Konstytucji RP.

Artykuł 184 Konstytucji stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Z powyższej normy wynikają podstawowe elementy struktury sądownictwa administracyjnego, a także zakres właściwości sądów administracyjnych (*vide* – L. Garlicki, komentarz do art. 184, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, T. IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3). Wspomniana właściwość, zgodnie z domniemaniem zawartym w art. 177 Konstytucji, musi wynikać ze szczególnego przepisu ustawy. Ustawodawcy pozostawiono swobodę wyboru między sądem powszechnym a sądem administracyjnym, jeśli chodzi o powierzenie orzekania w danego rodzaju sprawach, pod warunkiem jednak wyraźnego uregulowania kognicji sądownictwa administracyjnego (*vide* – wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100). W żadnym razie nie jest jednak tak, że swobodę ustawodawcy w tym zakresie ogranicza – wynikające z art. 184 Konstytucji – domniemanie, że jeśli dana sprawa dotyczy działalności administracji publicznej, to wówczas znajduje się we właściwości sądów administracyjnych (*vide* – uchwała NSA z dnia 8 listopada 1999 r., sygn. OPS 12/99, ONSA z 2000 r., Nr 2, poz. 47). Działa ono bowiem dopiero w przypadku milczenia ustawy w tym przedmiocie (*vide* – wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99).

Z drugiej strony, decyzja ustawodawcy o powierzeniu danej kategorii spraw sądownictwu administracyjnemu, zgodnie z omawianym w tym miejscu wzorcem, niesie ze sobą ten skutek, że rozpoznanie sprawy ograniczone jest do jej kontroli pod względem zgodności z prawem, nie polega zaś na końcowym

(merytorycznym) załatwieniu (*vide* – M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 184, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, *op. cit.*, teza 1). Ustawodawca nie może zatem ukształtować ustroju sądów administracyjnych w taki sposób, aby ich rozstrzygnięcia wykraczały poza kontrolę i niejako zastępowały organ administracji publicznej w załatwieniu sprawy.

Dla prawidłowego odczytania dopuszczalnego zakresu ukształtowania kognicji sądownictwa administracyjnego kluczowym jest odkodowanie pojęcia „organ administracji publicznej". Nie ulega wątpliwości, że jest to autonomiczne pojęcie konstytucyjne, niezależne od rozstrzygnięć ustawowych (*vide* – M. Wiącek, komentarz do art. 184, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, teza 31). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – na gruncie art. 79 Konstytucji, w którym, również ustrojodawca posłużył się tym pojęciem – przyjęto, że za organ administracji publicznej uznać należy każdy podmiot (niezależnie od tego, czy formalnie należy do struktury administracji), w którego kompetencjach leży wydawanie rozstrzygnięć władczych, kształtujących sytuację prawną jednostek (*vide* – wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130 oraz wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; w wyrokach tych za organ administracji publicznej uznano Krajową Radę Sądownictwa). W piśmiennictwie wskazuje się, że *[a]nalogiczne podejście powinno być przyjęte w wykładni art. 184 Konstytucji RP, który jest również przepisem gwarancyjnym, gdyż współokreśla treść prawa do sądu* (M. Wiącek, komentarz do art. 184, *op. cit.*, teza 32).

3.9. Konstytucyjne zasady organizacji Krajowej Rady Sądownictwa i procedury wyborczej wybieralnych członków tego organu (art. 187 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji 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.

Ustawodawca konstytucyjny zdecydował ponadto, iż ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Ustawodawcy zwykłemu przysługuje więc w tym zakresie względna swoboda ustawodawcza, której granice w pierwszej kolejności wyznaczają dotyczące owych zagadnień normy Konstytucji. Działający w ramach swobody legislacyjnej ustawodawca nie jest przy tym zwolniony z obowiązku przestrzegania standardów wyznaczonych przez *acquis constitutionnel* (*vide* – np. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wynika, że w skład Rady sędziowie muszą zostać wybrani. Oznacza to, że muszą być przeprowadzone określone procedury wyborcze, które, zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji, mają być określone w ustawie. Sędziowie do KRS muszą być wybrani spośród czynnych sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Konstytucja nie przesądza o proporcjach miejsc przysługujących poszczególnym kategoriom sądów. Zaprzestanie piastowania urzędu sędziego oznacza wygaśnięcie członkostwa w KRS.

W doktrynie od dawna zauważano, że analiza art. 187 ust. 1 Konstytucji RP, także w całym kontekście konstytucyjnym, nie pozwala na jednoznaczne przesądzenie co do pożądanego modelu wyboru sędziów do KRS. Przyjmuje się, iż pewne jest tylko to, że wybranych sędziów ma być piętnastu oraz mają być wybrani spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Należy jednak zastrzec, że wątpliwości te podnoszono głównie w kontekście przyjętego przez ustawodawcę zwykłego uregulowania proporcji miejsc przysługujących w KRS poszczególnym kategoriom sądów. Nie było natomiast przedmiotem głębszej refleksji przyjęcie przez ustawodawcę (w kolejnych ustawach o KRS) zasady, że sędziowie wchodzący w skład Rady wybierani są przez sędziów. Nieliczne wypowiedzi doktryny w tym przedmiocie zapadały *obiter dicta*, przy przedstawianiu poglądów dotyczących innych kontekstów unormowań związanych z procedurą wyborczą. Jest to zrozumiałe, albowiem nawet przy założeniu, że jest to jedynie jeden z możliwych do przyjęcia przez ustawodawcę wariantów procedury elekcyjnej tych sędziów – rozwiązanie to mieściło się w granicach przysługującej parlamentowi swobody legislacyjnej (por. np. L. Garlicki, komentarz do art. 187, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L Garlicki, *op. cit.*; P. Mikuli, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS. Opinia w przedmiocie zgodności art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 13 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP*, Krajowa Rada Sądownictwa 2014/4/9-12; J. Trzciński, *Opinia (...) z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa (na tle art. 187 Konstytucji, załącznik do Stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 lutego 2002 r. w przedmiocie wykładni art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* http://www.krs.pl/pl/dzialalnosc/opinie-i-stanowiska/f,94,opinie-i-stanowiska-2002-r/211,od-stycznia-do-grudnia-2002-r/1862,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-12-lutego-2002-r).

Dalej idący podgląd co do podmiotu kompetentnego do dokonania wyboru sędziów do KRS przedstawiony został natomiast przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07. Również w tym przypadku rozstrzygnięcie Trybunału dotyczyło jednak innego problemu konstytucyjnego, a mianowicie oceny zgodności art. 25a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (w obowiązującym wówczas brzmieniu, obecnie obowiązujący tekst: Dz. U. z 2018 r. poz. 23) oraz art. 5 w zw. z art. 6 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 484) z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się wówczas w następujący sposób: *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* (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80).

Z powodu wskazanych wyżej okoliczności i kontekstu wyrażenia tego poglądu nie można było jednak uznać, by owa wypowiedź Trybunału przesądziła kwestię rozumienia normatywnej treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Konstatację tę potwierdza wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2011 r., sygn. III KRS 1/11, w którym (rozpatrując odwołanie od uchwały KRS o odmowie wystąpienia z wnioskiem nominacyjnym) SN nie zgodził się ze stanowiskiem Trybunału, przyjmując, *że w regulacji konstytucyjnej na którą się powołuje odwołujący się (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), nie określono*

wyłącznie prawa sędziów do wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, ale stanowi się, że ci członkowie wybierani są "spośród sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych". Wynikają stąd wyraźne wskazówki ustawodawcy konstytucyjnego, który uformowany konstytucyjnie skład Krajowej Rady Sądownictwa wiąże z udziałem sędziów ("spośród sędziów") i będących przedstawicielami Sądu Najwyższego i innych sądów (Lex nr 1162208).

Wypowiedzi przedstawicieli doktryny dotyczące kwestii konstytucyjnych zasad wyboru sędziów do KRS pojawiły się natomiast w związku z pracami legislacyjnymi nad ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która jednak ostatecznie nie weszła w życie wobec odmowy podpisania jej przez Prezydenta RP. W akcie tym przyjęto, iż sędziowie członkowie KRS będą wybierani do tego organu przez Sejm (art. 1 pkt 1 tej ustawy, www.sejm.gov.pl.). W trakcie prac nad projektem za zgodnością takiego unormowania z Konstytucją RP optowali m.in. A. Łabno i M. Dobrowolski, a także K. Kaczmarczyk-Kłak i B. Banaszak (*vide* – A. Łabno. *Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych ustaw, który wpłynął do laski marszałkowej 14 marca 2017 r.* oraz M. Dobrowolski, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1423),* http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1423; B. Banaszak, *Opinia prawna nt. oceny rozwiązań prawnych dotyczących możliwości wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm,* niepublikowana; K. Kaczmarczyk-Kłak, *Opinia prawna sporządzona na zlecenie Skarbu Państwa - Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2017 r. (...) B-F/2017/02/00016,* niepublikowana).

W opiniach tych jednoznacznie wskazywano, że *skoro Konstytucja nie określa podmiotu wybierającego sędziów do KRS, to tego typu rozstrzygnięcia*

mogą następować wyłącznie w formie ustawy. Parlament określił więc dotychczasowy sposób wyboru sędziów do KRS, i parlament może go zmienić, nawet w ten sposób, że w przedmiotowe uprawnienie wyposaży jedną ze swoich izb. Dopuszczalność takiego rozwiązania potwierdza pośrednio konstytucyjne ukształtowanie sposobu wyboru sędziów TK (194 ust. 1) [M. Dobrowolski, *op. cit.*].

Z kolei Trybunał Konstytucyjny – w uzasadnieniu powołanego już wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17 – zawarł wypowiedź, w której odstąpił od poglądu wyrażonego w powołanym wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. Odnosząc się wprost do tezy zawartej w uzasadnieniu wyroku o sygnaturze K 25/07, dotyczącej konstytucyjnych aspektów określenia podmiotu uprawnionego do wyboru sędziów na członków KRS, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż *w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem zajętym w wyroku o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana* (*op. cit.*).

Jak trafnie zauważa Wnioskodawca, to stanowisko Trybunału spotkało się ze zróżnicowanymi ocenami doktryny, uzyskując poparcie jej części (zob. np. A. Łabno, *Opinia o projekcie Prezydenta RP z dnia ... 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw,* a także J. Potrzeszcz, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw,* http://www.sejm. gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002). Istnieją też bowiem odmienne wypowiedzi, w których podnosi się, iż przyjęte przez Trybunał rozumienie wzorca wynikającego z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie uwzględnia zasad wynikających z art. 2, art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej (por. np.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, op. cit.,* s. 390; także powołane przez Wnioskodawcę: K. Grajewski, *Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. – zagadnienia podstawowe,* KRS nr 1/2018 oraz wymienione przez tego Autora opracowania eksperckie Biura Analiz Sejmowych autorstwa: M. Matczaka, A. Rakowskiej-Treli, S. Patyry i M. Chmaja, opublikowane na stronie internetowej: http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002).

Należy więc skonstatować, że rozumienie wzorca wynikającego z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji – tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – nie jest jednolite, a stanowisko w tej kwestii zostanie przedstawione w dalszej części niniejszego pisma.

4. Ocena konstytucyjności art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

W pierwszej kolejności zasadne jest w tym miejscu odniesienie się do kwestii podniesionej w stanowisku Sejmu RP, co do sposobu ujęcia przedmiotu kontroli (zob. stanowisko Sejmu RP z dnia 28 grudnia 2018 r., s. 23). Wskazano w nim na konieczność umorzenia postępowania w zakresie przepisów art. 11a,

art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e z uwagi na brak sformułowania przez Wnioskodawcę I zarzutów w odniesieniu do tych przepisów. Podniesiono, że problem konstytucyjny, dla którego Wnioskodawca I chce uruchomić kontrolę Trybunału Konstytucyjnego, wynika li tylko z art. 9a ustawy o KRS.

Z powyższym zapatrywaniem niepodobna się zgodzić. Nie ulega wątpliwości, że przepisy art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS zawierają wyłącznie normy służące operacjonalizacji normy wyrażonej w art. 9a tejże ustawy. Uznanie za niekonstytucyjne tego ostatniego przepisu determinować będzie także kwestię zgodności z ustawą zasadniczą zaskarżonych norm operacjonalizujących i wówczas, z punktu widzenia spójności systemu prawnego, zasadne będzie wyeliminowanie ich z porządku prawnego. Taki, jak się zdaje, był pierwszoplanowy powód zaskarżenia przez wnioskodawców przepisów art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS. Z tego względu opowiedzieć się należy przeciwko stanowisku Sejmu RP o konieczności zawężenia przedmiotu kontroli.

4.1. Treść i wykładnia zaskarżonych przepisów.

Zaskarżone przypisy ustawy o KRS mają brzmienie:

Art. 9a. 1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków Rady wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady.

Art. 11a. 1. Marszałek Sejmu, nie wcześniej niż na sto dwadzieścia i nie później niż na dziewięćdziesiąt dni przed upływem kadencji członków Rady wybranych spośród sędziów obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady.

2. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej:

1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych;

2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

3. Jedno zgłoszenie może dotyczyć wyłącznie jednego kandydata na członka Rady. Podmioty, o których mowa w ust. 2, mogą złożyć więcej niż jedno zgłoszenie.

4. Kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu, w terminie trzydziestu dni od dnia obwieszczenia, o którym mowa w ust. 1.

5. Zgłoszenie kandydata obejmuje informacje o kandydacie, pełnionych dotychczas funkcjach i działalności społecznej oraz innych istotnych zdarzeniach mających miejsce w trakcie pełnienia przez kandydata urzędu sędziego. Do zgłoszenia dołącza się zgodę sędziego na kandydowanie.

6. Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata, zwraca się na piśmie do prezesa sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, a w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy prezesa:

1) sądu rejonowego, sądu okręgowego albo wojskowego sądu garnizonowego – do prezesa sądu wyższej instancji,

2) sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojskowego sądu okręgowego – do wiceprezesa albo zastępcy prezesa tego sądu

– z wnioskiem o sporządzenie i przekazanie, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku, informacji obejmującej dorobek orzeczniczy kandydata, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji.

7. W przypadku, gdy informacja, o której mowa w ust. 6, nie zostanie sporządzona w terminie, o którym mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu zwraca się na piśmie do kandydata na członka Rady o sporządzenie przez niego tej informacji, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku Marszałka Sejmu. Kopię sporządzonej przez siebie informacji kandydat na członka Rady przekazuje, odpowiednio, prezesowi sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, prezesowi sądu wyższej instancji albo wiceprezesowi albo zastępcy prezesa sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojskowego sądu okręgowego.

8. W przypadku niesporządzenia informacji, o której mowa w ust. 6, przez kandydata na członka Rady w terminie, o którym mowa w ust. 7, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi oraz kandydatowi na członka Rady.

9. Informację, o której mowa w ust. 6, Marszałek Sejmu załącza do zgłoszenia kandydata.

Art. 11b. 1. Zgłoszenia kandydata dokonuje na piśmie pełnomocnik. Pełnomocnikiem jest osoba wskazana w pisemnym oświadczeniu pierwszych piętnastu osób z wykazu.

2. Do zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1, załącza się wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy.

3. W przypadku wątpliwości, co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia, zwraca się na piśmie do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów.

4. Państwowa Komisja Wyborcza w postępowaniu stwierdza, czy złożono wymaganą liczbę podpisów w terminie czternastu dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu.

5. Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 4, okaże się, że liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie jest mniejsza niż wymagana, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi.

6. Postanowienie może być zaskarżone przez pełnomocnika do Sądu Najwyższego w terminie trzech dni od dnia doręczenia. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w terminie trzech dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie trzech sędziów. W wyniku rozpoznania skargi Sąd Najwyższy zaskarżone postanowienie zmienia albo utrzymuje w mocy. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. W przypadku nierozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy w terminie trzech dni postępowanie przed Sądem Najwyższym umarza się z mocy prawa, a postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zgłoszenia jest wiążące.

7. Do zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, załącza się wykaz sędziów popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, miejsca służbowe, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy.

8. Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, zwraca się na piśmie do Ministra Sprawiedliwości o potwierdzenie posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego. Minister Sprawiedliwości

potwierdza posiadanie przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego w terminie trzech dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu. Przepisy ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio.

9. Wzór zgłoszenia kandydata oraz wzory wykazu obywateli i wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Rady ustala, w drodze zarządzenia, Marszałek Sejmu. Zarządzenie Marszałka Sejmu podlega obwieszczeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Art. 11c. Zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników.

Art. 11d. 1. Marszałek Sejmu zwraca się do klubów poselskich o wskazanie, w terminie siedmiu dni, kandydatów na członków Rady.

2. Klub poselski wskazuje, spośród sędziów, których kandydatury zostały zgłoszone w trybie art. 11a, nie więcej niż dziewięciu kandydatów na członków Rady.

3. Jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez kluby poselskie jest mniejsza niż piętnaście, Prezydium Sejmu wskazuje, spośród kandydatów zgłoszonych w trybie art. 11a, kandydatów w liczbie brakującej do piętnastu.

4. Właściwa komisja sejmowa ustala listę kandydatów wybierając, spośród kandydatów wskazanych w trybie ust. 2 i 3, piętnastu kandydatów na członków Rady, z zastrzeżeniem, że na liście uwzględnia się co najmniej jednego kandydata wskazanego przez każdy klub poselski, który działał w terminie sześćdziesięciu dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu kadencji w trakcie której jest dokonywany wybór, o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2.

5. Sejm wybiera członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu Sejmu, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej

połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.

6. W przypadku niedokonania wyboru członków Rady w trybie określonym w ust. 5, Sejm wybiera członków Rady bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.

7. Jeżeli w wyniku zastosowania trybu, o którym mowa w ust. 1 -6, nie zostanie wybranych piętnastu członków Rady, stosuje się odpowiednio przepisy art. 11a-11d.

Art. 11e. 1. Jeżeli przed upływem kadencji członka Rady wybranego spośród sędziów zajdzie potrzeba ponownego obsadzenia mandatu członka Rady, Marszałek Sejmu niezwłocznie obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członka Rady w związku z potrzebą ponownego obsadzenia mandatu. Przepisy art. 11a ust. 2-9, art. 11b i art. 11c stosuje się odpowiednio.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, do wyboru członka Rady stosuje się przepisy art. 9a ust. 1 i 2 oraz art. 11d.

3. Kadencja członka Rady wybranego w związku z potrzebą ponownego obsadzenia mandatu upływa z dniem zakończenia kadencji członków Rady wybranych spośród sędziów.

Przedstawione wyżej przepisy weszły w życie w wyniku nowelizacji ustawy o KRS, dokonanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3; dalej: ustawa zmieniająca). Konieczność zmiany zasad wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa wynikła m.in. z powodu stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny – powołanym wyrokiem z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 – niekonstytucyjności części obowiązujących wówczas unormowań.

Najistotniejszą zmianą, decydującą o kształcie procedur wyborczych, było odejście od rozwiązania, w którym sędziowie wchodzący w skład KRS wybierani byli przez środowisko sędziowskie i przyznanie tej kompetencji Sejmowi. Parlament nie ma jednak pełnej swobody, gdyż może dokonać wyboru jedynie spośród kandydatów, którzy w pierwszej fazie procesu elekcyjnego zostali zgłoszeni przez uprawnione podmioty, to jest przez grupę co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych lub też przez grupę co najmniej 25 sędziów w stanie czynnym. W następnym etapie procedury wyborczej każdy z klubów poselskich może wskazać maksymalnie dziewięciu kandydatów – spośród osób zgłoszonych uprzednio przez wyżej wymienione, uprawnione podmioty. Spośród kandydatów wskazanych przez kluby właściwa komisja Sejmu ustala ostateczną, piętnastoosobową listę kandydatów do KRS, przy czym na liście powinien się znaleźć co najmniej jeden kandydat z każdego klubu. Sejm dokonuje wyboru członków KRS kwalifikowaną większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, przy czym głosuje się na listę kandydatów *en bloc*, a nie na każdego kandydata osobno. W przypadku niedokonania wyboru w tym trybie, Sejm wybiera członków Rady bezwzględną większością głosów przy zachowaniu takiego samego kworum. Jest to również głosowanie na listę. Zaskarżone przepisy określają również obowiązki organów Sejmu oraz Państwowej Komisji Wyborczej w trakcie procedury wyborczej oraz dają Prezydium Sejmu uprawnienia do wskazania „brakujących" osób jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez kluby poselskie jest mniejsza niż piętnaście. Przepisy określają także tryb przeprowadzenia wyborów uzupełniających.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej podniesiono, że następstwem przyjęcia proponowanych rozwiązań będzie poddanie procedury wyboru sędziów do KRS kontroli społecznej. Zaaprobowanie proponowanej regulacji *spowoduje zwiększenie demokratycznej legitymacji członków Krajowej*

Rady Sądownictwa powoływanych z grona sędziów, wzmocni transparentność oraz umożliwi publiczną debatę nad kandydaturami (druk sejmowy nr 2002/VIII, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2002). W efekcie ma to zwiększyć gwarancje *prawidłowego funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa, odpowiedzialnego za kreowanie kadry sędziowskiej* (*ibidem*), a końcowo – zapewnić prawidłowe i zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

4.2. Analiza zgodności.

Przechodząc do analizy zgodności przepisów ustawy o KRS zaskarżonych w punkcie 1 wniosku, należy podzielić pogląd Wnioskodawców, że rozwiązanie zagadnienia konstytucyjnego, dotyczącego zgodności z ustawą zasadniczą unormowań ustawy o KRS dotyczących wyboru sędziów do tego organu, w pierwszej kolejności wymaga odniesienia się do problemów związanych z dokonaniem wykładni samej Konstytucji. Jak to już wykazano, istnieją bowiem wątpliwości co do rozumienia normatywnej treści przyjętego przez Wnioskodawców jako podstawowy wzorzec kontroli art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122). Zastrzec przy tym należy, iż dokonywanie wiążącej wykładni przepisów ustawy zasadniczej pozostaje w kognicji Trybunału Konstytucyjnego (*ibidem*).

Odczytując literalnie zaskarżony przepis art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji trudno jednak zgodzić się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, przedstawionym w powołanym wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, iż unormowanie to [*w*]*yraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów.* Zasadna jest natomiast refleksja, że Trybunał Konstytucyjny „dostrzegł" wówczas w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji takie normatywne treści, których przepis ten jest pozbawiony. Jak trafnie wskazuje się w jednej z opinii eksperckich Biura Analiz Sejmowych, [*z*] *porównania kształtu*

językowego art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji („piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych") i art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji („czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów") wynika, że ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji świadomie nie posłużył się wyrażeniem „wybranych przez sędziów", aby pozostawić otwartą kwestię podmiotu, który będzie dokonywał wyboru sędziów. Gdyby chciał wskazać ten podmiot, zapewne zastosowałby analogiczną metodę, jak w przypadku sformułowania art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Wówczas przepis art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji powinien otrzymać brzmienie: „2) piętnastu członków wybranych przez sędziów spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych", ale takiego brzmienia nie otrzymał. Zatem na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie można wyprowadzać, ani domniemywać, kompetencji sędziów do dokonywania wyboru sędziów (J. Potrzeszcz, *op. cit.*).

Wyczerpująco w tym przedmiocie wypowiedziała się też K. Kaczmarczyk-Kłak, podnosząc, że: *wyboru dokonuje się „spośród sędziów" ale art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie wskazuje, jaki organ (podmiot) dokonuje owego wyboru; wyraźnie przyjęto tu inne rozwiązanie, niż w pkt 3, gdzie jednoznacznie rozstrzygnięto, iż wyboru dokonuje Sejm i Senat; w art. 187 ust. 1 pkt 2 takiego jednoznacznego wskazania podmiotu dokonującego wyboru brak; oznacza to, że kwestia ta nie tylko może, ale przede wszystkim powinna być uregulowana w ustawie zwykłej (art. 187 ust. 4); skoro Konstytucja nie określa w tym przypadku organu dokonującego wyboru, decyzja należy do ustawodawcy, albowiem to on ma określić m.in. „sposób wyboru jej (tj. Krajowej Rady Sądownictwa) członków", a w takim przypadku w sformułowaniu „sposób" mieści się także określenie organu dokonującego wyboru, jako że termin ten obejmuje tryb wyboru i szczegółowe zasady, zaś na tryb wyboru składa się także i to, jaki organ jest tutaj właściwy do dokonania wyboru* (...).

- z Konstytucji nie wynika, że „wybór spośród sędziów" dokonywany jest przez samych sędziów; wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07 stwierdził, że członkami Krajowej Rady Sądownictwa „mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów" (s. 9 uzasadnienia), ale stanowisko to nie znajduje oparcia w wyraźnym brzmieniu art. 187 ust. 1 pkt 2, zwłaszcza, gdy zestawi się ten przepis z pkt 3, jak również, gdy dostrzeże się, że tak, gdzie Konstytucja określa organ podejmujący daną decyzję, czyni to zawsze wyraźnie (np. art. 194 ust. 2; art. 199 ust. 1; art. 205 ust. 1 czy też art. 209 ust. 1); zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) kompetencji do podjęcia decyzji nie można domniemywać; przywołać należy tu stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 marca 2011 r., III KRS 1/11, OSNP 2012, nr 9 – 10, poz. 131, że z regulacji konstytucyjnej (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), nie określono wyłącznie prawa sędziów do wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, ale stanowi się, że ci członkowie wybierani są „spośród sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych"; Zdaniem Sądu Najwyższego wynikają stąd wyraźne wskazówki ustawodawcy konstytucyjnego, które uformowany konstytucyjnie skład Krajowej Rady Sądownictwa wiąże z udziałem sędziów (...) *będących przedstawicielami Sądu Najwyższego i innych sądów; nie przesądzono jednak, że owych sędziów bezwzględnie wybierać muszą sędziowie* (K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*).

W przedstawionej przez Wnioskodawców argumentacji przyjmuje się, że brak określenia podmiotu, dokonującego wyboru sędziów do KRS należy uznać za lukę konstrukcyjną tego konkretnego przepisu ustawy zasadniczej, wymagającą uzupełnienia przez zastosowanie systemowych i funkcjonalnych metod wykładni prawa (*vide* – M. Matczak, *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 2002),* http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002, pow. przez Wnioskodawcę).

Z poglądem tym można by się zgodzić jedynie w sytuacji, gdyby ustrojodawca nie nałożył na ustawodawcę zwykłego przewidzianego w art. 187 ust. 4 Konstytucji obowiązku ustawowego uregulowania również sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa. Uregulowanie art. 187 Konstytucji należy bowiem oceniać całościowo, a w tym całościowym kontekście jest ono kompletne. Ustrojodawca bowiem wyraźnie określił te elementy ustrojowe KRS, które są z jego punktu widzenia najistotniejsze, predefiniując w ten sposób zakres bezwzględnego ograniczenia swobody ustawodawcy zwykłego. Regulację pozostałych elementów pozostawił właśnie ustawodawcy zwykłemu korzystającemu w tym zakresie ze względnej swobody legislacyjnej.

Za takim właśnie rozumieniem normatywnej treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wypowiedział się jednoznacznie Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, a w świetle przedstawionych wyżej argumentów pogląd ten należy uznać za słuszny.

Przyjęcie przeciwnego punktu widzenia prowadziłoby do bezcelowości dalszych rozważań, albowiem gdyby rzeczywiście art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji *per se* wprowadzał zasadę „wyboru sędziów przez sędziów", to niekonstytucyjność zaskarżonych unormowań byłaby oczywista.

Jednoznaczne opowiedzenie za trafnością przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, interpretacji art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczej nie przesądza jednak „automatycznie" o konstytucyjności zaskarżonych unormowań ustawy o KRS. Jak to już przedstawiono, określenie zasad wyboru sędziów do KRS, w tym również wskazanie podmiotu dokonującego tego wyboru, z mocy art. 187 ust. 4 Konstytucji zostało przekazane ustawodawcy zwykłemu, który korzysta ze swobody legislacyjnej. Swoboda ta jest jednak „ograniczona" co – jak to już przedstawiono – oznacza, że związany on jest normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Ingerencja sądu konstytucyjnego w tak określoną sferę swobody ustawodawcy musi być jednak powściągliwa.

Jak bowiem przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, *ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań, co wielokrotnie podkreślał, stwierdzając między innymi, że „granice (...) swobody zakreślone są (...) innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej" (...). Równocześnie wskazał jednak, że „ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji", a „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego" (...). Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wywiódł ponadto, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne"* (...) [wyrok z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50].

W kontekście powyższych poglądów należy przyjąć, że zaskarżone przez KRS przepisy regulujące zasady wyboru sędziów do Rady mogłyby zostać uznać za niekonstytucyjne jedynie w wypadku stwierdzenia, że ustawodawca w sposób „ewidentny" i „drastyczny" naruszył normy, wartości i zasady konstytucyjne wynikające z powołanych jako wzorce kontroli art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

Z drugiej strony, ostrożnie należy podchodzić do argumentacji krytyków omawianych uregulowań, w której to wnioski co do podmiotów uprawnionych do wyłonienia czynnika sędziowskiego w KRS opiera się na założeniu istnienia luki w normie konstytucyjnej, której wypełnienie wymaga odwołanie się do dyrektyw wykładni systemowej lub funkcjonalnej. Przypomnieć w tym miejscu należy, że już w uchwale z dnia 10 maja 1994 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *z konstytucyjnej zasady legalności, jak również z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził* (sygn. W 7/94, OTK ZU 1994, poz. 23). W glosie do tego orzeczenia (zob. Państwo i Prawo nr 7-8/1994, s. 140-143) L. Wiśniewski słusznie wskazywał, że jeśli brak kompetencji miałby oznaczać istnienie luki prawnej, to wówczas należy wystąpić z inicjatywą ustawodawczą w celu jej usunięcia, ale bez samowolnego ustalania kompetencji, której norma celowo nie przyznała. W przedmiotowym wypadku, z uwagi na kompetencyjny charakter wzorców kontroli i milczenie ustrojodawcy, doprecyzowanie kompetencji powinno nastąpić, w pierwszej kolejności, poprzez literalne uregulowanie na poziomie ustawy, nie zaś dyrektywy teleologicznej wykładni przepisu ustawy zasadniczej.

W dalszej kolejności dostrzec należy, że wspólnym mianownikiem argumentacji przedstawianej na poparcie tezy o niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań jest założenie, że przyjęcie zasady wyboru sędziów do KRS przez Sejm prowadzi do marginalizacji roli, jaką w Radzie odgrywać będzie władza sądownicza, czego następstwem ma być zagrożenie realizacji podstawowego zadania KRS – stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

Odnosząc się do tych twierdzeń w pierwszej kolejności należy podkreślić, że zaskarżone przepisy w żadnym stopniu nie zmieniają „układu sił" wewnątrz

Rady, albowiem, wobec uregulowania konstytucyjnego, w organie tym zdecydowaną większość stanowią sędziowie (17 na 25 członków). W tym aspekcie zachowania równowagi władz nie zachodzi więc żadna zmiana.

Z kolei, sam fakt wyboru przez Sejm nie powoduje, by – jak twierdzą niektórzy przedstawiciele doktryny – wybrani sędziowie stawali się przedstawicielami parlamentu. Pozostają oni przecież członkami władzy sądowniczej (por. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, *op. cit.*, s. 42). Sejm – realizując swą funkcję kreacyjną – dokonuje obsady personalnej szeregu istotnych, niezależnych urzędów państwowych (np. powołuje Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a także wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego) i w tym kontekście nie podnosi się zarzutów powiązania tych organów władzy z władzą ustawodawczą. Dokonanie wyboru sędziów-członków KRS kończy rolę Sejmu, nie ma on bowiem uprawnień do oceny działalności członków KRS, a tym bardziej prawa do ich odwołania. Sejm nie ma uprawnień do wpływania na sytuację sędziego-członka KRS, w szczególności nie może go odwołać, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o KRS, mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych sytuacjach, tj. w razie: 1) śmierci; 2) zrzeczenia się mandatu; 3) wygaśnięcia mandatu posła albo senatora; 4) wygaśnięcia albo rozwiązania stosunku służbowego sędziego; 4) przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

Należy zaakcentować, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem samorządu sędziowskiego a właśnie niezależnym organem państwa, co uprawnia do przyjęcia, iż przyznanie Sejmowi kompetencji do wyboru jej członków w pełni wpisuje się w wykonywanie przewidzianej Konstytucją kreacyjnej funkcji parlamentu.

Dokonany przez Sejm wybór sędziów-członków KRS jest też istotnie ograniczony w kontekście wyboru konkretnych osób. Sejm nie może bowiem wybrać do KRS dowolnych sędziów spośród ogółu osób pełniących czynną

służbę sędziowską, lecz jedynie tych spośród nich, którzy zostaną zaproponowani przez samych sędziów lub społeczeństwo. Ponadto, przewidziany w ustawie o KRS kształt procedur wewnątrzparlamentarnych oraz wymóg dokonania wyboru kwalifikowaną większością głosów istotnie wpływają na racjonalność rozstrzygnięć parlamentu.

Oczywiste jest, że aksjologicznym uzasadnieniem dla tych rozwiązań jest m.in. dążenie do zmniejszenia zagrożeń wynikających z pojawiających się w środowisku sędziowskim przejawów korporacjonizmu (por. K. Zawiślak, *op. cit.*). Zagrożenie tym zjawiskiem dostrzegano już na etapie tworzenia Konstytucji RP z 1997 r., na co – w zbliżonym kontekście (tj. sposobu obsadzania stanowisk prezesów SN i NSA) – zwrócił uwagę przedstawiciel Prezydenta RP na posiedzeniu podkomisji stałej Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 19 stycznia 1995 r. (*vide – Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego,* nr XI, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995 r., s. 325).

Niewątpliwie władza ustawodawcza uzyskała obecnie większy wpływ na kształtowanie składu personalnego KRS niż miała w poprzednio obowiązujących unormowaniach, ale w żadnym wypadku nie można uznać, że jest to niedozwolona ingerencja w ten zakres kompetencji władzy sądowniczej, który jest chroniony konstytucyjną zasadą separacji z art. 173 ustawy zasadniczej.

W jeszcze mniejszym stopniu i jedynie hipotetycznie wybór sędziów-członków KRS wpływać może na funkcjonowanie Rady, a zwłaszcza na mające istotne znaczenie dla niezawisłości sędziowskiej zadania w procesie nominacyjnym sędziów.

W pierwszej kolejności należy bowiem zauważyć, że mandat sędziów-członków KRS (analogicznie jak wszystkich innych członków Rady) nie ma charakteru związanego, co oznacza, że jego wykonywanie nie może być w jakikolwiek sposób związane instrukcjami organu, który dokonał wyboru. Jak wszyscy członkowie Rady, sędziowie działają w niej na własny rachunek i we

własnym imieniu (*vide* – R. Pęk, komentarz do art. 7, *op. cit.*). Autonomia decyzji i działań sędziów-członków w KRS w jeszcze większym stopniu znajduje oparcie w apolityczności sędziego i jego niezależności sędziowskiej, które sędzia zachować powinien nie tylko przy orzekaniu, lecz przy wykonywaniu innych czynności związanych z pełnieniem urzędu sędziowskiego. Jest też oczywiste, że sędziowie-członkowie KRS, którzy przeszli przecież procedurę nominacyjną na stanowisko sędziowskie, a następnie procedurę wyborczą do Rady, co do zasady muszą być uznani za osoby nieskazitelnego charakteru, gdyż okoliczność ta podlegała ocenie nie tylko w trakcie procesu nominacyjnego, lecz również w czasie całego przebiegu służby na stanowisku sędziego (*vide* – S. Dąbrowski, A. Łazarska, komentarz do art. 61, [w:] *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz,* red. A. *Górski,* tezy 3-9).

Wydaje się, że istnieją podstawy do przyjęcia, iż rozwiązanie normatywne zgodnie z którym sędziowie-członkowie KRS wybierani są przez Sejm, nie tylko nie narusza Konstytucji, lecz wręcz pełniej przyczynia się do realizacji szeregu konstytucyjnych zasad ustrojowych. Jak podnosi bowiem B. Banaszak, *zgodny ze standardami państwa demokratycznego byłby wybór przez Sejm 15 członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Powierzenie* (...) *tego wyboru parlamentowi implikowałoby oparcie legitymacji wszystkich członków KRS wybranych spośród sędziów na jednolitych podstawach i zapewniłoby im legitymację demokratyczną tak pożądaną przez twórcę koncepcji podziału władzy. Dzięki temu członkowie KRS wybrani spośród sędziów uzyskaliby taką samą legitymację demokratyczną jak pozostali członkowie KRS powoływani przez parlament jak i przez Prezydenta RP oraz Minister Sprawiedliwości, co jest ważne ze względu na zadania KRS. Członkowie KRS wybrani spośród sędziów uzyskaliby także taką samą legitymację jak członkowie Trybunału Stanu i sędziowie Trybunału Konstytucyjnego. Miałoby to niewątpliwie znaczenie dla realizacji wyrażonej w art. 4 Konstytucji zasady suwerenności narodu i stanowiło uzasadnienie dla zmiany modelu wyboru członków KRS, o których mowa*

w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Ponadto służyłoby realizacji samej zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji (...) (B. Banaszak, *Opinia prawna nt. oceny rozwiązań prawnych dotyczących możliwości wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm, z dnia 26 września 2017 r.*, niepublikowana). Jak zauważa ten Autor, przyjęcie rozwiązania, w którym sędziów-członków KRS wybiera Sejm *[d]oskonale mieści się* (...) *w idei „check and balance"* [*ibidem*].

W tej sytuacji zasadna jest konstatacja, że unormowania ustawy o KRS nie skutkują naruszeniem zasad dotyczących podziału władz oraz zasady odrębności i niezależności sądów w sferze wykonywania przez Radę jej funkcji.

Skoro brak jest podstaw do przyjęcia niezgodności zaskarżonych unormowań z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, to nie można przyjąć by mogło dojść do naruszenia art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej, gdyż brak jest przekonujących argumentów, by zaskarżone unormowania stwarzały zagrożenie dla realizowania przez KRS zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Decydującym czynnikiem zapewniającym realizację tego zadania są bowiem nie tyle kwestie obsady personalnej, lecz pozycja Rady w systemie organów państwa.

Takimi też jawią się w tym kontekście standardy międzynarodowe (w tym europejskie). Odnosząc się bowiem do pojawiających się twierdzeń o niezgodności ustawy o KRS z normami prawa międzynarodowego należy zauważyć, że na ocenę przejętych w Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązań dotyczących statusu Krajowej Rady Sądownictwa, w tym trybu powoływania jej członków, nie mają decydującego wpływu ciążące na Polsce zobowiązania prawnomiędzynarodowe. Nie wynika z nich bowiem konieczność funkcjonowania w systemie organów władzy publicznej rady sądownictwa, ani też obowiązek wprowadzenia określonych rozwiązań dotyczących tworzenia i funkcjonowania takiej rady. Oczywiste jest, że szereg podmiotów międzynarodowych (w tym organy organizacji międzynarodowych, których

członkiem jest Polska) ma w zakresie swojego działania kwestie dotyczące praworządności, w tym zasad funkcjonowania sądownictwa. Organizacje te przekazują poszczególnym państwom swoje uwagi (nierzadko krytyczne) i zalecenia, gdyż ich zadaniem jest dążenie do podwyższania standardów istniejących w tej sferze. Ostateczna decyzja o wyborze danego rozwiązania ustrojowego mieści się w kompetencjach państwa. Zalecenia i opinie wydawane są też w kwestiach dotyczących zasad tworzenia i funkcjonowania rad sądowniczych. Podkreślić jednak należy, iż decydujące znaczenie dla oceny czy przyjęte w tym zakresie unormowania niosą ze sobą zagrożenie dla niezależności rad sądownictwa, a w konsekwencji dla innych wartości chronionych również prawem międzynarodowym (np. prawa do sądu) ma ogólny kontekst ustrojowy, a także panująca w danym kraju kultura polityczna.

Wyrazem – a zarazem dowodem trafności – tego poglądu jest różnorodność przyjmowanych w poszczególnych państwach rozwiązań ustrojowych dotyczących ustroju i kompetencji rad sądownictwa. Przykładowo, spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej na poziomie krajowym rady sądownictwa istnieją w 23 państwach. Charakter ustrojowy, kompetencje i sposób powoływania tych ciał jest bardzo zróżnicowany. Zdarza się też, że poszczególne funkcje rad zostają rozdzielone na odrębne organy, np. tworzy się specjalne organy do spraw nominacji sędziowskich.

Rad sądownictwa nie mają natomiast np. Austria, Niemcy i Czechy, w których to państwach niektóre funkcje związane z samorządem sędziowskim lub administracją sądową są wykonywane przez specjalne lub doraźne rady bądź komisje, których zakres uprawnień bywa bardzo różny.

W Niemczech sędziów federalnych mianuje Prezydent Federalny. O ich powołaniu decyduje najpierw Federalna Komisja Wyboru Sędziów, która składa się z 16 ministrów krajów związkowych odpowiedzialnych za wymiar sprawiedliwości na szczeblu landu oraz z 16 członków wybranych przez niemiecki Bundestag. W samym wyborze sędziów federalnych właściwy minister

federalny nie ma prawa głosu, może jedynie wysunąć swoją propozycję kandydata. Wniosek o powołanie sędziego przedstawia prezydentowi minister sprawiedliwości, który – ale raczej jedynie teoretycznie – może nie zgodzić się z wyborem Komisji. Udział władzy sądowniczej w wyborze sędziów polega na przedstawianiu przez tzw. rady prezydialne (wewnętrzne organy przedstawicielskie sądów) opinii dotyczących kwalifikacji kandydata. Przedstawienie tej opinii jest obligatoryjnym elementem procesu nominacyjnego. Sędziów krajowych najczęściej mianują wyłącznie właściwe władze poszczególnych krajów związkowych (rząd krajowy lub właściwy minister krajowy). W części krajów związkowych również istnieją komisje do spraw powoływania sędziów, w których skład wchodzą w większości deputowani do Landtagu a także przedstawiciele sądownictwa lub adwokatury. We wszystkich krajach istnieją natomiast rady prezydialne (organy wewnętrzne sądów) uczestniczące w procesie mianowania sędziów i wydające na piśmie uzasadnione stanowisko zawierające ocenę kandydata. Co do zasady, opinie te nie są jednak wiążące dla organów powołujących (tj. dla rządu krajowego lub ministra krajowego) [*vide– Powoływanie sędziów w Niemczech - informacje podstawowe,* https://polen.diplo.de/pl-pl/02-themen/02-2-politische-beziehungen/00-aktuelles/richterwahl/482690; Biuro Analiz Sejmowych, *Informacja na temat powoływania sędziów w wybranych państwach Unii Europejskiej (Austria, Czechy, Dania, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Szwecja, Włochy)*, niepublikowana].

Specyficzna sytuacja panuje w Irlandii, gdyż wobec przedłużających się prac legislacyjnych dotyczących powołania rady sądownictwa jako organu państwa, funkcję tego organu pełni Rada Służb Sądowych (*Court Service Board*), działająca na podstawie jedynie przepisów wewnętrznych przy Prezesie Sądu Najwyższego Irlandii. W jej skład wchodzi 18 osób, z czego 10 to sędziowie wybrani przez innych sędziów jako przedstawiciele poszczególnych rodzajów sądów (pięć osób) bądź będący prezesami naczelnych sądów w kraju (również

pięć osób). Pozostali członkowie Rady to: dwaj przedstawiciele mianowani przez Ministra Sprawiedliwości, przedstawiciel kadry administracyjnej Służb, prawników i adwokatów, Kongresu Związków Zawodowych, jak również Dyrektor Zarządzający Służb Sądowych. Rada Służb Sądowych zbiera się na posiedzenia plenarne kilka razy w roku (*vide* – G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Krajowa Rada Sądownictwa, nr 2/2017).

Sędziowie są powoływani przez prezydenta po zasięgnięciu opinii rządu. W procesie nominacyjnym istotną rolę odgrywa Rada doradcza ds. powoływania na stanowiska sędziowskie (*Judicial Appointments Advisory Board – JAAB*) i która przedstawia rządowi swoje stanowisko, czy określone osoby wyznaczone na stanowiska sędziowskie nadają się do pełnienia swoich funkcji. Stanowisko to nie jest jednak dla rządu wiążące. Radę utworzono na mocy ustawy o sądach i urzędnikach sądowych (*Court and Court Officers Act*) z 1995 r. W skład Rady wchodzi pierwszy prezes Sądu Najwyższego (*Chief Justice*), prezesi Wysokiego Trybunału (*High Court*), sądu okręgowego (*Circuit Court*) i sądu rejonowego (*District Court*), Rzecznik Generalny (*Attorney General*), wyznaczeni przedstawiciele Rady Palestry (*Bar Council*) i Towarzystwa Prawniczego (*Law Society*) oraz trzy osoby powołane przez Ministra Sprawiedliwości i Reformy Prawa (https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-ie-maximizeMS-pl.do?member=1).

W państwach posiadających rady sędziowie zasiadający w tych organach najczęściej wybierani są przez środowiska sędziowskie, jednakże należy zauważyć, że w trzech państwach (Hiszpania, Dania i Holandia) sędziów takich wybierają inne organy państwowe.

Jako przykład państwa, w którym sędziów-członków stosownego organu samorządu sędziowskiego wybiera parlament, często przywoływana jest Hiszpania. W tym państwie Naczelna Rada Sądownictwa (*Consejo General del Poder Judicial*, w skrócie: *CGPJ*) jest 21-osobowym organem kolegialnym,

w skład którego wchodzi z urzędu, w roli przewodniczącego, Prezes Sądu Najwyższego, którego wyboru dokonuje zgromadzenie plenarne Rady na swoim inauguracyjnym posiedzeniu. Jest on wybierany spoza grona członków Rady, spośród osób należących do *Carrera Judicial* (sędziów sądów wyższych instancji) lub prawników o uznanej kompetencji. Oprócz niego, w skład Rady wchodzi 20 członków (*Vocales*), wybieranych przez Parlament (Kongres i Senat) większością 3/5 głosów spośród sędziów i prawników o uznanej kompetencji, a następnie mianowanych przez króla. Dwunastu z nich wybieranych jest spośród sędziów różnego szczebla, a ośmiu spośród innych uznanych prawników (po czterech przez obie izby parlamentu). Sędziwie wybierani są (po sześciu przez każdą z izb parlamentu) wyłącznie spośród 36 kandydatów zaproponowanych przez stowarzyszenia sędziowskie lub osób które zgłosiły się samodzielnie przedstawiając poparcie 25 innych sędziów w służbie czynnej. W toku wyboru kandydaci podlegają preselekcji przez działającą przy Sądzie Najwyższym Komisję Wyborczą. Komisja ta publikuje listę kandydatów spełniających wymagania, a następnie proklamuje kandydatów parlamentowi. To proklamowanie jest wiążące w tym znaczeniu, że parlament nie może wybrać żadnych kandydatów spoza listy przekazanej parlamentowi. Dokonując wyboru członków wywodzących się z sądownictw parlament powinien wziąć pod uwagę, że w wybranym gronie ma się znaleźć: trzech sędziów Sądu Najwyższego; trzech sędziów mających więcej niż 25 lat doświadczenia zawodowego i sześciu sędziów, co do których nie ma wymogu w zakresie doświadczenia zawodowego. Oprócz tego, obie izby parlamentu podczas powoływania członków pochodzących z wymiaru sprawiedliwości powinny brać pod uwagę liczebność stowarzyszeń sędziowskich, które zgłosiły poszczególnych kandydatów.

Członkowie *CGPJ* są powoływani na pięcioletnią kadencję liczoną od dnia posiedzenia inauguracyjnego, jednak członkowie pochodzący z wyboru nie mogą zostać wybrani w skład Rady ponownie. Kadencja Przewodniczącego – Prezesa Sądu Najwyższego jest powiązana z Radą, która go wybrała, jednakże

jako jedyny może on zostać ponownie wybrany i powołany na jedną dodatkową kadencję (*vide* – G. Borkowski, R. Michalczewski, *op. cit.*).

Rada odgrywa decydującą rolę w procesie nominacyjnym sędziów, gdyż powołuje sędziów sądu pierwszej instancji (*Juez*), a także przedstawia wnioski nominacyjne dotyczące sędziów sądu wyższej instancji (*Magistrado*) oraz sędziów Sądu Najwyższego (*Magistrado del Tribunal Supremo*), którzy powoływani są w drodze rozporządzenia królewskiego, kontrasygnowanego przez ministra sprawiedliwości [*vide* – Biuro Analiz Sejmowych, *Infromacja na temat powoływania sędziów w wybranych państwach Unii Europejskiej (Austria, Czechy, Dania, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Szwecja, Włochy)*, BAS-WAP-2310/16, niepublikowana].

W Szwecji organem odgrywającym jedynie w pewnym zakresie rolę rady sądownictwa jest powstała w 1975 r. Krajowa Administracja Sądów (*Domstolverket*), której charakter zbliża ją raczej do ustrojowej pozycji centralnego organu administracji sądowej (tj. administracji sądów powszechnych, sądów administracyjnych, regionalnych sądów ds. najmu, regionalnych sądów ds. czynszów) oraz Krajowego Urzędu Pomocy Prawnej. Członków jej dziesięcioosobowego kolegium doradczego powołuje rząd. Obok Dyrektora Generalnego, zazwyczaj 3–4 członków kolegium stanowią sędziowie lub byli sędziowie (w tym przedstawiciel stowarzyszenia sędziowskiego, choć nie ma takiego obowiązku, a w ostatnim czasie udział sędziów jest w tym organie ograniczany). Oprócz tego w kolegium zasiada trzech przedstawicieli parlamentu, jeden przedstawiciel samorządu terytorialnego, osoba reprezentująca pracowników administracyjnych oraz przedstawiciel stowarzyszenia adwokatów. Kolejnych dwóch członków kolegium *Domstolverket* powołuje parlament, a w skład tego organu wchodzi też zastępca prokuratora generalnego (*vide* – G. Borkowski, R. Michalczewski, *op. cit.*).

Obok Krajowej Administracji Sądów istnieje również w Szwecji organ zajmujący się kwestiami kariery sędziowskiej – Rada ds. Powołań Sędziowskich

(*Domarnämnden*). Powołania na stanowisko sędziowskie dokonuje minister sprawiedliwości na wniosek Rady, której decyzja, co do wniosku jest ostateczna (niezaskarżalna) i musi być uzasadniona. Członków Rady powołuje minister sprawiedliwości, jednakże kandydaci są przedstawieni lub konsultowani przez środowiska sędziowskie oraz inne środowiska prawnicze. W obecnym stanie prawnym pięciu członków Rady to sędziowie wskazani przez innych sędziów, a dwóch to prawnicy. Dwóch kolejnych członków Rady powołuje z kolei parlament. Istnieje również instytucja zastępcy członka, który może wziąć udział w pracach Rady w razie nieobecności poszczególnych członków. W posiedzeniach Rady ma prawo udziału i może zabierać głos przedstawiciel Krajowej Administracji Sądów, zazwyczaj jest to sam Dyrektor Generalny (*vide* – Biuro Analiz Sejmowych, *Informacja...*, *op. cit.*; G. Borkowski, R. Michalczewski, *op. cit.*).

Przedstawione wyżej przykłady przemawiają za tym, że bezprzedmiotowe jest konfrontowanie zaskarżonych przepisów, dotyczących wyboru sędziów-członków KRS, z podstawowymi wartościami, na jakich opiera się Unia Europejska. Potwierdza to art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym [*U*]*nia 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.*

Jak podnosi doktryna, wartości europejskie nie istnieją jako zewnętrzny odrębny wzorzec, niejako „narzucony" państwom członkowskim, lecz są one wspólnym zbiorem wartości konstytucyjnych tych państw i stanowią pewne wspólne, materialne standardy (*vide* – T. Kingreen, A. Puttler, komentarz do art. 6, [w:] Ch. Callies, M. Ruffert, *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2002*, teza 1). Potwierdził to również Trybunał Sprawiedliwości UE w opinii

nr 1/1991, pisząc, że wartości te są przetransportowaniem elementów konstytucyjnych na poziom ponadnarodowy, co pokazuje nam zawarte w tekście traktatu sformułowanie że są one „wspólne Państwom Członkowskim" (*vide* – A. Bogdandy, *Supranationaler Foederalismus als Wirklichkeit ubd Idee einer neuen Herrschaftsform,* Baden-Baden 1999, s. 14). Stanowią razem tzw. tożsamość europejską. Ona ma tworzyć spoistość porządków konstytucyjnych. W tym miejscu należy przypomnieć też stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, zgodnie z którym: *W preambule do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności). Zaakcentowania wymaga okoliczność, że wartości te, oraz wspomniana zasada pomocniczości, należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej (art. 5 TWE i art. 2 TUE)* [OTK ZU 5A/2005, poz. 49].

Konsekwencją wspólnej dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich tworzą zasady ogólne prawa wspólnotowego (art. 6 ust. 2 TUE). Prawo europejskie, a zwłaszcza pierwotne prawo wspólnotowe, nie powstaje więc w abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności przestrzeni europejskiej, lecz na jego kształt wpływa suma *acquis constitutionnel* państw członkowskich.

W tym miejscu można więc jedynie dodać, że działalność państw członkowskich, w tym ich prawodawstwo, opiera się na ich konstytucjach. Zgodne z konstytucją państwa członkowskiego rozwiązania legislacyjne wpisują

się pozytywnie w aksjologię prawa unijnego, mającą istotny – jeśli nie decydujący – wpływ na sposób rozumienia poszczególnych unormowań prawa unijnego, w tym Traktatu o UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Wszystkie wskazane wyżej powody uzasadniają więc przedstawienie stanowiska, że art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa są zgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173 Konstytucji i są zgodne z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

5. Przedmiot kontroli i analiza konstytucyjności art. 44 ust. 1, art. 44 ust. 1a art. 43 ust. 3 i ust. 4 ustawy o KRS oraz art. 43 ust. 3 ustawy o KRS w związku z art. 388 § 1 k.p.c.

5.1. Przedmiot kontroli i analiza konstytucyjności art. 44 ust. 1 i art. 44 ust. 1a ustawy o KRS.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS *[u]czestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 2 niniejszej ustawy.*

Wnioskodawca kwestionuje powyższy przepis jedynie w zakresie, w jakim dopuszcza on odwołanie od uchwał Rady w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, który ma następujące brzmienie:

Art. 3. 1. Do kompetencji Rady należy:

1) rozpatrywanie i ocena 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;

2) przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach

administracyjnych i sądach wojskowych oraz o powołanie asesorów sądowych w sądach administracyjnych;(...).

Przytoczony przepis obowiązuje od wejścia w życie ustawy o KRS, niemniej wynikająca z niego norma prawna znajdowała się także w – będącym jego odpowiednikiem – art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r., Nr 11, poz. 67 ze zm.) u kresu jej obowiązywania. Pierwotnie bowiem ten ostatni przepis wprost wyłączał możliwość wniesienia odwołania od uchwał Rady dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatur do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych, a także przedstawiania Prezydentowi wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych. Istotna zmiana w tym zakresie była skutkiem wejścia w życie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 54, poz. 440). Podjęcie zabiegów nowelizacyjnych było jednak dalszą konsekwencją przytaczanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r. (sygn. SK 57/06, *op. cit.*) stwierdzającego niezgodność art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższa zmiana normatywna, a następnie uchwalenie ustawy o KRS i recypowanie na jej grunt (choć nie w całości) rozwiązań zawartych w znowelizowanym art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, doprowadziło do uruchomienia kognicji Sądu Najwyższego i rozwoju jego orzecznictwa w tym przedmiocie. Ewolucję kierunków tego orzecznictwa, a także jego analizę statystyczną szczegółowo

przytoczyli Wnioskodawcy, stąd nie ma konieczności powielania tej części rozważań zawartych we wniosku.

Uzupełniając rozważania Wnioskodawców można jedynie dodać, że jakkolwiek ustawa wskazuje, że zakres kontroli odwoławczej Sądu Najwyższego ograniczony jest do sprzeczności uchwały Rady z prawem, w istocie głębokość ingerencji w decyzję Rady determinowana jest, po pierwsze, orzecznictwem samego Sądu Najwyższego i przyjętym w nim rozumieniem wykorzystanego przez ustawodawcę terminu „sprzeczność z prawem", zaś po drugie – stopniem określoności kryteriów oceny kandydatów na urząd sędziego, zawartych w ustawach szczególnych (zob. tytułem przykładu art. 61 i n. ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Analiza przedstawionego wyżej aktualnego modelu kognicji Sądu Najwyższego, w kwestionowanym przez Wnioskodawcę zakresie, daje asumpt do opowiedzenia się za jego niezgodnością z ustawą zasadniczą, z powodów wskazywanych przez Wnioskodawców, a także z następujących względów.

Po pierwsze zgodzić się należy z Wnioskodawcami, że niejako wymuszona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r. (sygn. SK 57/06, *op. cit.*), konieczność poddania uchwał Rady (w omawianych sprawach) kontroli sądowej jest rozwiązaniem kontrproduktywnym, a zatem niezgodnym w pierwszej kolejności z zasadą racjonalności legislacyjnej wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zauważyć bowiem należy, że ustawodawca przyznał KRS pierwszoplanową rolę w zakresie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji) i to temu organowi powierzył rolę postulatora w zakresie nominacji na urząd sędziego (art. 179 Konstytucji). Tymczasem, przyznanie Sądowi Najwyższemu uprawnienia kontrolnego w przedmiocie nominacji sędziowskich generuje sytuację, w której Sąd ten może stanąć ponad inne konstytucyjne organy w procedurze wynikającej z art. 179 Konstytucji, co czyni konstytucyjne uprawnienia tych

ostatnich pozornymi i sprzeciwia się domniemaniu zaufania do organu upoważnionego z mocy Konstytucji do typowania kandydatów do służby sędziowskiej. Korzystanie przez Sąd Najwyższy z omawianego uprawnienia nie jest przy tym w żaden sposób zabezpieczone przed nadmiernym rozszerzeniem. Jeśli bowiem Sąd Najwyższy, przekraczając dopuszczalne granice kontroli, uchyliłby uchwałę Rady ze względu na odmienną ocenę merytorycznej przydatności kandydata na urząd sędziego, przyjęcie, że Rada nie mogłaby przedstawić takiego kandydata do nominacji wypaczałoby i marginalizowało jej ustrojową pozycję przewidzianą w Konstytucji. Z kolei, niewykonanie takiego orzeczenia i skierowanie wniosku nominacyjnego, generowałoby względem KRS (ale także Prezydenta RP, który wniosek Rady uwzględni) zarzut nieuwzględnienia – co prawda istotnie wadliwego, ale istniejącego – orzeczenia sądu. Niewątpliwe jest więc, że zaskarżone uregulowania nie zapobiegają występowaniu tego rodzaju sytuacji zaburzających konstytucyjny porządek funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Z tego właśnie względu analizowana w tym miejscu regulacja pozostaje niezgodna z zasadą racjonalności legislacyjnej wynikającą z art. 2 Konstytucji, a także z art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, niejako niezależnie od powyższego, nie sposób uznać aby ustawodawca, posługując się klauzulą „sprzeczność z prawem" jako kryterium kontrolnym względem uchwały KRS, w jednoznaczny i niebudzący wątpliwości sposób określił granice działania organu jakim jest Sąd Najwyższy i jego kompetencyjne usytuowanie względem innych organów. Użyty termin występuje co prawda w wielu aktach normatywnych (zob. np. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2018 r. poz. 1184 ze zm.), niemniej, w odniesieniu do przedmiotu kontroli, uwzględnić należy kontekst normatywny wynikający ze sposobu sformułowania wymogów, jakie spełniać musi kandydat na urząd sędziego. Ażeby zobrazować

istotę tego argumentu wystarczy odnieść się do przymiotu nieskazitelności charakteru, co wymagane jest na każdym stanowisku sędziowskim. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której Sąd Najwyższy, odmiennie niż KRS, uzna, że dana okoliczność faktyczna nie podlega ocenie w ramach omawianego kryterium i Rada niesłusznie okoliczność tę uwzględniła, decydując o nieprzedstawieniu danego kandydata do nominacji. Ryzyko takie może występować także w przypadku niektórych innych kryteriów. Z tego względu należy opowiedzieć się za niezgodnością przyjętego przez ustawodawcę kryterium kontrolnego z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 7 Konstytucji, wymagającym jednoznacznego wyznaczenia granic kompetencji pomiędzy organami władzy.

Po trzecie, konieczność rewizji poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 27 maja 2008 r. (sygn. SK 57/06, *op. cit.*), zdaje się wynikać z nowego spojrzenia Trybunału Konstytucyjnego na prerogatywy Prezydenta RP. W cytowanym już wyroku z dnia 24 października 2017 r. (sygn. K 3/17, *op. cit.*), na gruncie art. 179 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten stanowi kompletną i stosowaną bezpośrednio podstawę prawną powoływania sędziów na wniosek KRS. Zakotwiczenie uprawnienia Prezydenta bezpośrednio w art. 179 Konstytucji doprowadziło Trybunał do wniosku, że omawiana prerogatywa nie podlega weryfikacji przez inne organy i nie ma na nią wpływu nawet wadliwość procesu poprzedzającego akt nominacyjny. Tymczasem kwestionowany przepis, jak już wskazywano, włącza w procedurę nominacyjną jeszcze jeden konstytucyjny organ. Jeśliby przyjąć, że po uchyleniu przez Sąd Najwyższy uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek o nominację, Prezydent nie mógłby skorzystać ze swojego uprawnienia, byłoby to ustawowe ograniczenie prerogatywy Głowy Państwa i wyraz osłabienia jego ustrojowej pozycji względem organu władzy sądowniczej – Sądu Najwyższego. Prezydent, konstytucyjnie zwolniony

z obowiązku kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów aktu nominacji sędziego, mimo tego musiałby niejako „poczekać" na zgodę Sądu Najwyższego. Z tego względu kwestionowana regulacja jawi się jako niezgodna z art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a z uwagi na zaburzenie zasady trójpodziału władzy – niezgodna także z art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji.

Z kolei, jeśli uznać, że przepis art. 44 ust. 1 ustawy o KRS nie może ograniczać Prezydenta w możliwości powołania na urząd sędziego osoby wskazanej w zaskarżonej lub nawet uchylonej uchwale, to omawiana norma jest wyrazem niespójności systemu prawnego, co wzmacnia argument o jej niezgodności z zasadą racjonalności legislacyjnej wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Drugim aspektem, który wynika z wyroku z dnia 24 października 2017 r. (sygn. K 3/17, *op. cit.*), a który wymaga przeanalizowania i rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w ramach przedmiotowego postępowania, jest kwestia samodzielności i bezpośredniości normy wynikającej z art. 179 Konstytucji, w zakresie uprawnienia postulacyjnego KRS. Innymi słowy, skoro Trybunał Konstytucyjny z art. 179 w zw. z art. 126 ust. 1 Konstytucji wywiódł niemożność ustawowego ograniczenia prerogatywy Prezydenta, to konsekwentnie przyjąć można, że z art. 179 w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji wynika pełne, kompletne i niepodlegające weryfikacji ze strony innych podmiotów uprawnienie KRS do skierowania wniosku o powołanie sędziego.

Przyjęciu powyższej konstatacji sprzeciwiać się mogą jedynie inne normy konstytucyjne, w szczególności wynikające z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji, interpretowane na gruncie poruszanego problemu w wyroku Trybunału z dnia 27 maja 2008 r. Godzi się jednak wskazać, że już na kanwie sprawy o sygn. SK 57/06 Prokurator Generalny wyrażał stanowisko, iż w sprawach rozpatrywania kandydatur do objęcia stanowisk sędziowskich osobom zgłaszającym swą kandydaturę na wolne

stanowisko sędziowskie nie służy prawo podmiotowe, z jakim wiązałoby się roszczenie, możliwe do dochodzenia w sposób określony w art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. przez rozpoznanie sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W konsekwencji, wyłączenie możliwości odwołania od uchwały KRS nie wyłącza drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, ani też nie pozbawia prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. W rezultacie, wzorce kontroli z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji w ogóle nie powinny być uznane za adekwatne do materii objętej kwestionowanym przepisem.

Co się zaś tyczy konstytucyjnej gwarancji dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji), Prokurator Generalny podnosił, że wyłączenie procedur kontrolnych i odwoławczych w postępowaniu decydującym o dostępie do tej służby nie może być oceniane w każdym przypadku jako naruszające rzeczoną gwarancję. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy wybór kandydatów do określonego działu służby publicznej zostaje powierzony wprost przez przepis ustawy zasadniczej konkretnemu organowi konstytucyjnemu. W takim bowiem wypadku – jak już wyżej wskazywano – wprowadzenie procedury kontrolnej i odwoławczej pozostawałoby w kolizji z zakresem konstytucyjnie powierzonej kompetencji takiego organu, gdyż dochodziłoby do przesunięcia, wbrew wyraźnemu nakazowi konstytucyjnemu, kompetencji decyzyjnej na organ kontrolny albo odwoławczy. Powyższe zapatrywania pozostają aktualne na gruncie przedmiotowej sprawy. Z tych wszystkich względów przyjąć należy, że przepis art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, jest niezgodny także z art. 179 w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Powyższa argumentacja pozostaje w pełni aktualna także względem unormowania art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, który brzmi:

W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Przepis ten jest odpowiednikiem art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, określającym uprawnienie kontrolne Naczelnego Sądu Administracyjnego, z tym, że chodzi w nim o kontrolę sądową uchwał Rady w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Z tego względu niecelowe jest ponowne przytaczanie całości zaprezentowanego wyżej wywodu.

Z uwagi na związanie Trybunału Konstytucyjnego zakresem zaskarżenia, ocena konstytucyjności art. 44 ust. 1a ustawa o KRS musi natomiast pominąć wzorzec z art. 186 ust. 1 Konstytucji, który w tym kontekście nie został przez Wnioskodawców wskazany. Z drugiej jednak strony, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, przepis art. 44 ust. 1a ustawy o KRS wymaga skonfrontowania z wzorcem w postaci art. 7 Konstytucji, który nie został wskazany w *petitum* wniosku, ale w jego uzasadnieniu. Z kolei, jeśli chodzi o wskazane przez Wnioskodawców wzorce z art. 60 i art. 184 Konstytucji, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w razie stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji chociażby z jednym z powołanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia. Z tego względu postępowanie w zakresie zgodności art.

44 ust. 1a ustawy o KRS z art. 60 i art. 184 Konstytucji powinno zostać przez Trybunał umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W związku z powyższym zasadne jest stanowisko, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji i art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

5.2. Ocena konstytucyjności przepisów art. 43 ust. 3 i ust. 4 ustawy o KRS oraz art. 43 ust. 3 ustawy o KRS w związku z art. 388 § 1 k.p.c.

Pozostałe zakwestionowane przez Wnioskodawców przepisy art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o KRS brzmią:

3. *Do postępowania przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, z 2017 r. poz. 2491 oraz z 2018 r. poz. 5 i 138) o skardze kasacyjnej. Przepisu art. 87^1 tej ustawy nie stosuje się.*

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego

postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem.

Z kolei, art. 388 § 1 k.p.c. brzmi:

Art. 388. § 1. W razie wniesienia skargi kasacyjnej, gdyby na skutek wykonania orzeczenia stronie mogła być wyrządzona niepowetowana szkoda, sąd drugiej instancji może wstrzymać wykonanie zaskarżonego orzeczenia do czasu ukończenia postępowania kasacyjnego lub uzależnić wykonanie tego orzeczenia – a w razie oddalenia apelacji także orzeczenia sądu pierwszej instancji – od złożenia przez powoda stosownego zabezpieczenia. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

Dostrzec więc należy, że przepisy te zawierają wyłącznie normy służące operacjonalizacji norm wyrażonych w art. 44 ust. 1 i 1a ustawy o KRS. Uznanie za niekonstytucyjne tych dwóch ostatnich przepisów determinować będzie także rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności zaskarżonych norm operacjonalizujących, gdyż z punktu widzenia spójności systemu prawnego zasadne będzie wyeliminowanie ich z porządku prawnego. Taki, jak się zdaje, był pierwszoplanowy powód zaskarżenia przez Wnioskodawców przepisów wskazanych w pkt 4-6 *petitum* wniosku. Wskazane tam normy powinny zatem dzielić los przepisów art. 44 ust. 1 i 1a ustawy o KRS z tych samych, wskazywanych wyżej powodów.

Zarzuty opisane w pkt 4 i 5 *petitum* wniosku nie podlegają jednak rozpoznaniu z punku widzenia wzorca wynikającego z art. 186 ust. 1 Konstytucji z tego samego względu, z jakiego nie podlegał takiej ocenie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS (Wnioskodawca nie wskazał tego wzorca kontroli). Z kolei, zarzut zawarty w punkcie 6 wniosku nie wymaga konfrontowania z art. 60 Konstytucji, a zarzut zawarty w punkcie 4 i 5 wniosku z art. 184 Konstytucji, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia i możliwość umorzenia postępowania w tej części na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30

listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wspólne dla zarzutów wskazanych w pkt 2-6 *petitum* wniosku było pragnienie Wnioskodawców skonfrontowania treści norm wynikających ze wskazanych przezeń przepisów z art. 178 Konstytucji. Bacząc jednak na zaprezentowane wyżej rozważania dotyczące wykładni tegoż wzorca, nie sposób odnaleźć bezpośrednie powiązanie treściowe pomiędzy kwestionowanymi przepisami a normami wynikającymi z art. 178 Konstytucji. W pewnym sensie wszystkie przepisy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa i procesu nominacji sędziowskich mogą być elementem ustrojowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, jednak Wnioskodawca nie wykazał w jaki konkretny sposób kształt kontestowanych przepisów może przełożyć się na ten najważniejszy, wymagany przez ustawę zasadniczą, atrybut sędziów. Nie wykazano, że udział organu kontrolnego – Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego w procedurze nominacyjnej osłabia niezawisłość powołanego w takiej procedurze sędziego. We wniosku nie zawarto w szczególności rozważań co do wzorców wynikających z art. 178 ust. 2 i 3 Konstytucji. Z tego względu uznać należy, że art. 178 Konstytucji nie jest w przedmiotowej sprawie adekwatnym wzorcem kontroli, a zatem kwestionowane przez Wnioskodawców przepisy nie mogą być z nim niezgodne.

Powyższe względy upoważniają do przedstawienia stanowiska, że:

- art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, w jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakazuje stosowanie przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej, jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji;

- art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zw. z art. 388 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego, jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji;
- art. 44 ust. 4 ustawy o KRS jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji i w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji RP.

Z uwagi na wszystkie podniesione wyżej okoliczności wnoszę więc jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Zastępca