



PK VIII TK 39.2017

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	12. 04. 2017
L.dz. ....	L. zał. ....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	11. 04. 2017 <i>E. Jowaynke</i>
L.dz. ....	L. zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

**wnoszę o stwierdzenie niezgodności:**

- 1) przepisów art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zmianami) – z art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przepisów art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze powołanej w punkcie 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie – z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji RP w związku z zasadą określoności

**przepisów prawnych, wynikającą z art. 2, i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

### U Z A S A D N I E N I E

Art. 11 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zmianami; dalej: ustawa o KRS lub uKRS) stanowi:

„1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera spośród sędziów tego Sądu dwóch członków Rady.

2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady.

3. Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród swego grona dwóch członków Rady.

4. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady.

5. Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady.”.

Art. 12 uKRS stanowi:

„1. Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli.

2. Wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów administracyjnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.”.

Art. 13 uKRS ma następującą treść:

„1. Zebrania sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawiciele zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swych członków w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego.

2. Zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu.

3. Wybory przedstawicieli, o których mowa w ust. 1 i 2, przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.

4. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady zwołuje zebranie przedstawicieli w celu wyboru członków Rady. Przewodniczący Rady zwołuje zebranie przedstawicieli raz na dwa lata, a także na żądanie jednej trzeciej liczby przedstawicieli albo na wniosek Rady.

5. Zebrania przedstawicieli dokonują oceny działalności wybranych przez nich członków Rady, zgłaszają Radzie postulaty dotyczące jej działalności i podejmują uchwały dotyczące problemów pojawiających się w działalności sądów powszechnych.

6. Zebraniu przedstawicieli przewodniczy najstarszy wiekiem sędzia. Zebrania obradują zgodnie z uchwalanymi przez nie regulaminami.”.

Odnosnie do pierwszego zarzutu, należy zważyć, co następuje.

Wykładnia skarżonych przepisów nie budzi wątpliwości. <<W odniesieniu do sądów powszechnych ustawodawca dokonał w art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o KRS podziału miejsc w Radzie przysługujących sędziom poszczególnych kategorii sądów w ten sposób, że w skład KRS wchodzi dwóch sędziów wybranych przez zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz ośmiu sędziów wybranych przez zebranie przedstawicieli

zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów. Przyjęte rozwiązanie przesądza, że obydwie zebrania dokonują wyboru odrębnie i „spośród swego grona”.>> (R. Pęk, komentarz do art. 11 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa, Komentarz*, LEX 2013).

Warto zaznaczyć, że rozwiązanie przyjęte w art. 11 ust. 3 ustawy o KRS różni się w sposób istotny od poprzednio obowiązującego art. 7 ust. 3 ustawy o KRS z 2001 r., zgodnie z którym zgromadzenie ogólne sędziów apelacji wybierało członków KRS spośród sędziów sądu apelacyjnego, a nie „spośród swego grona” (biernie prawo wyborcze przysługiwało wszystkim sędziom sądu apelacyjnego). Obecnie, ponieważ „[z]ebranie sędziów sądu apelacyjnego składa się z wszystkich sędziów tego sądu” [art. 36a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2062), dalej: p.u.s.p.], ale wybiera jedynie przedstawicieli danego zebrania (art. 13 ust. 1 ustawy o KRS), a zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych dokonuje wyboru dwóch członków KRS „spośród swego grona”, tj. sędziów sądu apelacyjnego będących „przedstawicielami”, to wspomniane zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybiera członków Rady nie spośród wszystkich sędziów sądów apelacyjnych, lecz jedynie spośród wybranych przedstawicieli.

<<Podobnie w przypadku zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów, które wybiera „spośród swego grona” ośmiu członków Rady, biernie prawo wyborcze przysługuje tylko sędziom sądu okręgowego lub sędziom sądu rejonowego, którzy są przedstawicielami wybranymi przez zgromadzenia ogólne sędziów okręgów. Oznacza to, że wybory członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych mają charakter pośredni, przez przedstawicieli (elektorów), a biernie prawo wyborcze przysługuje tylko „wybranim przedstawicielom”.>> (*ibidem*).

Sposób i tryb wyboru przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów normuje art. 13 ust.

1 i 2 ustawy o KRS. Regulacja ta precyzuje, że <<zebrania sędziów sądów apelacyjnych oraz zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawicieli (...) „spośród swych członków”. W przypadku zebrania sędziów sądów apelacyjnych zwrot „spośród swoich członków” oznacza w praktyce to, że zebranie wybiera swoich przedstawicieli – co już zaznaczono – „spośród” sędziów danego sądu apelacyjnego, gdyż tylko oni tworzą zebranie sędziów sądów apelacyjnych (art. 36a p.u.s.p.). W przypadku zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów zwrot „spośród swoich członków” oznacza natomiast, że zgromadzenie wybiera swoich przedstawicieli „spośród” sędziów sądu okręgowego oraz sędziów sądu rejonowego, którzy tworzą dane zgromadzenie.>> (R. Pęk, komentarz do art. 13 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa, Komentarz*, LEX 2013).

„Zgromadzenie ogólne sędziów okręgu, które wybiera przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków, składa się z sędziów sądu okręgowego oraz przedstawicieli sędziów sądów rejonowych działających w okręgu sądowym, w liczbie odpowiadającej liczbie sędziów sądu okręgowego. Liczbę przedstawicieli sędziów poszczególnych sądów rejonowych ustala kolegium sądu okręgowego, proporcjonalnie do liczby sędziów w danym sądzie (art. 35 § 1 p.u.s.p.). Jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów okręgu miałoby liczyć więcej niż 126 członków, jego funkcje wykonuje zgromadzenie przedstawicieli sędziów okręgu, w skład którego wchodzi 60 przedstawicieli sędziów sądu okręgowego i 60 przedstawicieli sędziów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym. Liczbę przedstawicieli sędziów poszczególnych sądów ustala kolegium sądu okręgowego, proporcjonalnie do liczby sędziów w danym sądzie (art. 35 § 9 p.u.s.p.)” [*ibidem*].

W zakresie wykładni art. 11 ust. 2 uKRS wskazuje się: <<Wyboru dwóch członków Rady „spośród sędziów sądów administracyjnych” dokonuje bezpośrednio Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA, wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń

ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych (...). Zgromadzenie Ogólne staje się w tym przypadku organem przedstawicielskim, który tworzą sędziowie NSA w stanie czynnym (art. 46 § 1 p.u.s.a.) oraz przedstawiciele wybrani przez zgromadzenia każdego z wojewódzkich sądów administracyjnych. Jego zadania ograniczają się tylko do wyboru dwóch członków KRS „spośród sędziów sądów administracyjnych”. W tym przypadku organy samorządu zawodowego – Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA i zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych działają w sposób zintegrowany. Przejawem tego jest wybór spośród członków zgromadzeń każdego z wojewódzkich sądów administracyjnych po dwóch przedstawicieli, którzy uczestniczą w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA, wybierającym członków KRS oraz zgłaszanie kandydatów danego zgromadzenia na członków KRS (por. M. Masternak-Kubiak (w:) M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Komentarz do art. 24 i 46 ustawy o ustroju sądów administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 289).

Wyboru dokonuje się „spośród sędziów sądów administracyjnych” zgłoszonych przez zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych na podstawie art. 24 § 4 pkt 6 p.u.s.a. oraz przez członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA. Oznacza to, że bierne prawo wyborcze mają wszyscy czynni sędziowie NSA oraz wszyscy czynni sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych, a więc także ci, którzy nie są przedstawicielami.

Ustawa nie określa proporcji miejsc w Radzie przysługujących sędziom NSA oraz sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych. Jednakże na gruncie poprzednio obowiązującego art. 7 ust. 2 ustawy o KRS z 2001 r. oraz uchylonego art. 46 § 3 p.u.s.a. ukształtował się zwyczaj, że jedno miejsce w Radzie przysługuje sędziemu wybranemu spośród sędziów NSA, a drugie sędziemu wybranemu spośród sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych.>> (R. Pęk, komentarz do art. 11 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa, Komentarz*, LEX 2013).

W odniesieniu do art. 12 ust. 1 uKRS należy jedynie zwrócić uwagę, że <<[z]gromadzenie ogólne jest organem wewnętrznym wojewódzkiego sądu

administracyjnego. Jest to organ samorządu sędziowskiego, który tworzą sędziowie wojewódzkiego sądu administracyjnego orzekający w danym wojewódzkim sądzie administracyjnym oraz orzekający w danym wojewódzkim sądzie administracyjnym sędziowie NSA. (...) Zgromadzenie ogólne sędziów danego wojewódzkiego sądu administracyjnego dokonuje wyboru dwóch przedstawicieli „spośród swoich członków” (tj. sędziów orzekających w danym sądzie) bezwzględną większością głosów, w obecności przynajmniej połowy liczby jego członków.>> (R. Pęk, komentarz do art. 12 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa, Komentarz*, LEX 2013).

W piśmiennictwie i orzecznictwie panuje zgoda co do treści normatywnej ww. przepisów. W szczególności, zwraca się uwagę na to, że przepisy te różnicują prawa wyborcze sędziów sądów powszechnych i innych sądów oraz różnicują prawa wyborcze sędziów poszczególnych szczebli w ramach sądownictwa powszechnego.

Skład Krajowej Rady Sądownictwa reguluje art. 187 Konstytucji. Stanowi on:

„1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

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

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

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

2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.

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

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

Dla przedmiotowej sprawy istotna jest w szczególności norma prawna zawarta w treści art. 187 ust. 1 pkt 2, interpretowana przy uwzględnieniu również art. 187 ust. 4 Konstytucji, dotycząca wyboru piętnastu członków KRS z grona sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz zakresu upoważnienia konstytucyjnego w tym przedmiocie. W literaturze i orzecznictwie toczy się dyskusja dotycząca wykładni ww. przepisów w kontekście nadreprezentacji sędziów wyższych szczebli struktury sądownictwa względem pozostałych {K. Szczucki, komentarz do art. 187 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom II*, Legalis 2017, teza 7}. Część przedstawicieli piśmiennictwa oraz orzecznictwo SN wskazuje, że przepis art. 187 Konstytucji „nie wprowadza zasady, iż wybory do KRS mają charakter powszechny (...) ani nie wprowadza zasady bezpośredniości i równości prawa wyborczego” (P. Mikuli, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, Kwartalnik KRS 2014, nr 4 (25), s. 11, [http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/krs\\_04\\_2014.pdf](http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/krs_04_2014.pdf) ). Na takim stanowisku stoi też Sąd Najwyższy, wskazując m.in. w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. III KRS 8/14: „Problem sprzeczności składu Krajowej Rady Sądownictwa z Konstytucją był już wielokrotnie rozstrzygany przez Sąd Najwyższy. W rozstrzyganych dotychczas sprawach (wyrok z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015 i wyrok z dnia 15 marca 2012 r., III KRS 1/11, OSNP 2012 nr 9-10, poz. 131) Sąd Najwyższy jednolicie przyjmował, że zarzuty związane ze sprzecznością składu Rady są nieuzasadnione. Zdaniem Sądu Najwyższego przepis art. 187 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje każdemu sędziemu równego prawa głosu ani nie zawiera żadnych sugestii w tym kierunku. SN stwierdził, że Konstytucja pozostawiła w tym zakresie swobodę ustawodawcy, który z zachowaniem zasady proporcjonalności przyznał szersze uprawnienia sędziom sądów wyższych instancji. Przyznanie dostępu na 15 mandatów członków KRS



wszystkim przedstawicielom środowiska sędziowskiego mogłoby doprowadzić do braku reprezentacji lub nadreprezentacji przedstawicieli jednego ze szczebli sądownictwa powszechnego oraz przedstawicieli sądownictwa wojskowego. Nie bez znaczenia pozostaje także przesłanka w postaci doświadczenia zawodowego osób pełniących funkcje konstytucyjne. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym odwołanie podziela powyższe poglądy i nie znajduje jednocześnie argumentów przeciwnych. Stąd zarzut niezgodności składu Rady został uznany za nieuzasadniony” (LEX 2017). Stanowisko to jest krytycznie oceniane przez przedstawicieli piśmiennictwa. Warto zaznaczyć, że pogląd o niekonstytucyjności skarżonych przepisów wyraziło również Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, które wsparło zarzut niekonstytucyjności wyboru części składu KRS w sprawie III KRS 8/14 dotyczącej odwołania od uchwały KRS. Zdanie o niezgodności art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 13 ust. 1, 2 i 3 uKRS z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wyraziło też Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów w uchwale nr 4 z dnia 26 lutego 2014 r. Jak wskazuje B. Kostyk, stanowisko Sądu Najwyższego nie spełnia wymogów wykładni prawa, ponieważ przepis prawa stanowiący przedmiot sporu lub przewidywaną podstawę rozstrzygnięcia powinien być interpretowany w świetle maksymalnej liczby przesłanek interpretacyjnych, a więc najpierw konieczne jest wyróżnienie możliwych alternatywnych znaczeń opartych na języku przepisu, a następnie wybór tego znaczenia, które da się jednocześnie pogodzić z intencją prawodawcy, celem regulacji, zasadami ogólnymi prawa, w tym zasadami konstytucyjnymi i prawa wspólnotowego, oraz wcześniejszymi rozstrzygnięciami sądowymi i wypowiedziami literatury. (B. Kostyk, *Niekonstytucyjność trybu wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa*, Kwartalnik Iustitia 2015, nr 2, s. 87, Legalis 2017). Autor ten w istocie zarzucił Sądowi Najwyższemu pominięcie wykładni systemowej i funkcjonalnej w procesie wykładni art. 187 Konstytucji, w szczególności pominięcie norm wynikających z art. 10, art. 32 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Analogiczne poglądy wyraziła uprzednio K.

Zawiślak (K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, Kwartalnik Iustitia 2012, nr 3, s. 116-125, Legalis 2017). Poglądy te należy uznać za trafne. Art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 Konstytucji winien być bowiem rozumiany w sposób uwzględniający zasadę równości i zakaz dyskryminacji, przewidziane w art. 32 Konstytucji, oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej, określoną w art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Art. 32 Konstytucji stanowi:

„1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie podmiotów” (wyrok z dnia 23.06.2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU seria A, nr 2009/6/86, zob. też wyrok z dnia 23.10.2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 2001/7/215).

Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego (tak m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.11.2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU seria A, nr 2002/6/83). Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy przesłanki. Po pierwsze, różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, tj. muszą posiadać związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (test relewantności). Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej

proporcji do wagi interesów naruszonych przez różne traktowanie podmiotów podobnych (test proporcjonalności). Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych (tak m.in. w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23.10.2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU, nr 2001/7/215; z dnia 23.06.2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU seria A, nr 2009/6/86; z dnia 5.07.2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU seria A, nr 2011/6/49).

Art. 178 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W doktrynie wskazuje się, że „pojęcie sprawowania urzędu sędziego ma szerszy charakter aniżeli pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy czynności z zakresu orzekania oraz wszelkich działań podejmowanych w związku z tymi czynnościami, które jednak takiego charakteru nie mają. Należy tutaj wskazać przede wszystkim na aktywność organizacyjną związaną z orzekaniem. (...) Sprawowanie urzędu sędziego ma miejsce zarówno wtedy, gdy sędzia orzeka, a więc bezpośrednio realizuje swoje kompetencje w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, jak też gdy wypełnia inne obowiązki wynikające z ustawy, a przypisane sędziemu, np. bierze udział w zgromadzeniu sędziów, dokonuje czynności dowodowych na żądanie stron postępowania karnego (m.in. art. 316 § 3 KPK), występuje jako rzecznik dyscyplinary. (...) Sprawowanie wszystkich tych funkcji, które wykraczają poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie zawsze co prawda wymaga niezawisłości dla ich skuteczności. Jednak zachodzi zależność odwrotna. Rozszerzenie oddziaływania niezawisłości sędziego na te inne sfery aktywności działa gwarancyjnie i uwalnia sędziego od zagrożeń, których wystąpienie mogłoby wyrzucić wtórnie wpływ na działalność orzeczniczą sędziego. Uwalnia go w każdym razie od możliwości stawiania zarzutu jednoczesnego działania w przestrzeni publicznej w stanie niezawisłości i do niego przeciwnym, co niewątpliwie prowadziłoby do istotnego podważenia zaufania do faktycznej niezawisłości sprawowania funkcji podstawowej” (P.

Wiliński, P. Karlik, Komentarz do art. 178 Konstytucji RP, teza 46-50, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom II*, art.178, Legalis 2017). Z powyższego jednoznacznie wynika, że wykonywanie obowiązków sędziego związanych z udziałem w zgromadzeniu sędziów, w tym poświęconym wyborom przedstawicieli biorących udział w wyborze członków KRS, stanowi sprawowanie urzędu i jest objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej.

Mając na uwadze powyższe rozważania natury teoretycznej, w zakresie wykładni wskazanych wzorców kontroli, należy sformułować następujący problem konstytucyjny, zarzut niekonstytucyjności i argumenty na jego poparcie.

Istotą pierwszego zarzutu niniejszego wniosku jest stwierdzenie, że artykuły 11 ust. 3 i 4 w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – wbrew normom rangi konstytucyjnej – ograniczyły uprawnienia sędziów sądów powszechnych w wyborach do KRS, kształtując je w sposób odmienny niż przewiduje to Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2, poprzez wprowadzenie wyborów spośród odrębnych grup sędziów, bezpodstawnie dzieląc sędziów sądów powszechnych na dwie podgrupy oraz różnicując zakres prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych i innych sądów, a więc wykraczając poza upoważnienie zawarte w art. 187 ust. 4 Konstytucji, nie uwzględniając wykładni systemowej i funkcjonalnej art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wymagającej rekonstrukcji normy wywiezionej z tego przepisu także w kontekście norm zawartych w treści art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Wskutek zaskarżonych regulacji doszło do nierównego potraktowania sędziów sądów rejonowych i okręgowych względem sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych względem sędziów sądów okręgowych. Wskutek wprowadzenia wyborów w tej formule w oparciu o ww. nierówności, uniemożliwiono uzyskanie właściwej, opartej na zasadzie równości, reprezentacji sędziów sądów powszechnych w KRS (tak m.in. K. Zawiślak,

*Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, Kwartalnik Iustitia 2012, nr 3, s. 116-125, Legalis 2017). Wskutek takiego unormowania szczególnie faworyzowani są sędziowie sądów apelacyjnych, którzy spośród 474 sędziów pozostających obecnie w służbie wybierają 2 członków Rady, podczas gdy sędziowie sądów okręgowych i rejonowych spośród 9416 sędziów tych sądów pozostających obecnie w służbie wybierają jedynie 8 przedstawicieli do KRS (dane Ministerstwa Sprawiedliwości na dzień 31.12.2016 r.). Z powodu wskazanych dysproporcji podniesiono zarzut niekonstytucyjności skarżonych przepisów w uchwale nr 4 Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów o ordynacji wyborczej do Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 26 lutego 2014 r. Nadto, wskutek takiego ukształtowania wyborów członków KRS dokonywanego przez sędziów sądów powszechnych, skarżone przepisy różnicują sposób wyboru członków KRS przez sędziów poszczególnych sądów, co prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych w wyborach do KRS, a zwłaszcza czynnego i biernego prawa wyborczego sędziów sądów rejonowych i sądów okręgowych. Procedury tego typu nie przewidują art. 11 ust. 1, 2 ani 5 uKRS, regulujące wybór sędziów-członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. W rezultacie sędziowie apelacyjni, okręgowi i rejonowi, którzy nie dostaną się w skład zebrań przedstawicieli, pozbawieni są bezpośredniego prawa wyborczego. O ile rozwiązanie dotyczące sędziów SN i sądów wojskowych jest zrozumiałe, ponieważ w ramach tych sądów nie występują zebrania przedstawicieli, o tyle w odniesieniu do sądów administracyjnych wprowadzono wyraźną różnicę w porównaniu z procedurą wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych (tak P. Mikuli, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, Kwartalnik KRS 2014, nr 4 (25), s. 11, [http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/krs\\_04\\_2014.pdf](http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/krs_04_2014.pdf)). Różnica ta polega na tym, że przedstawiciele zebrań sądów apelacyjnych oraz zgromadzeń ogólnych

sędziów okręgów wybierają członków KRS jedynie spośród grona przedstawicieli, podczas gdy zgromadzenie ogólne sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera członków KRS spośród wszystkich sędziów sądów administracyjnych. Oznacza to, że w art. 11 ust. 3 i 4 uKRS wprowadzono do ustawy o KRS bezpodstawną dysproporcję między prawem wyborczym sędziów sądów powszechnych a takim prawem innych sędziów.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że mimo iż rozwiązanie zawarte w art. 11 ust. 2 uKRS jest bliższe standardowi konstytucyjnemu, gdyż nie ogranicza biernego prawa wyborczego żadnej grupy sędziów sądów administracyjnych, to jednak – z uwagi na treść art. 12 ust. 1 uKRS – ogranicza czynne prawo wyborcze sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w wyborach członków Rady, jako że wyłącznie przedstawiciele – i to w ograniczonej liczbie dwóch osób spośród ogółu sędziów każdego wojewódzkiego sądu administracyjnego – dokonują wyboru członków KRS.

Taki stan rzeczy narusza w szczególności art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jak się wydaje, konieczność spojrzenia na tę kwestię w sposób systemowy, z uwzględnieniem normy wynikającej z art. 32 Konstytucji, została pominięta zarówno przez Sąd Najwyższy, jak i P. Mikuliego. Nie wykazano uzasadnienia zróżnicowania statusu wyborczego sędziów stosownie do przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny przesłanek umożliwiających ograniczenie zasady równości.

Wskazać bowiem należy, że, stosownie do wyrażonego przez TK poglądu, badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy przede wszystkim ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Nie może być tymczasem wątpliwości, że istotą niezawisłości sędziowskiej i wymiaru sprawiedliwości w państwie demokratycznym jest założenie, że każdy sędzia jest reprezentantem władzy

sądowniczej w tym samym stopniu, a różnice między sędziami dotyczą wyłącznie stanowisk i są jedynie konsekwencją obecnej struktury sądownictwa, a nie różnego konstytucyjnego statusu sędziów (podobnie B. Kostyk, *Niekonstytucyjność trybu wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa*, Kwartalnik Iustitia 2015, nr 2, s. 88, Legalis 2017).

Oczywiście, stosownie do uwag poczynionych na tle treści art. 32 Konstytucji, jako że zasada równości nie jest zasadą bezwzględną, ustawodawca może ograniczyć jej stosowanie. Jednakże, w przedmiotowej sprawie nie sposób doszukać się racjonalnego uzasadnienia – rozumianego jako posiadające związek z celem i treścią przepisów zawierających kwestionowane normy – różnicowania sędziów. Nie może stanowić takiego uzasadnienia różnica w doświadczeniu zawodowym sędziów, wskazywana w uzasadnieniach orzeczeń SN. Podkreślić bowiem należy, że pewna część sędziów wyższych instancji trafia na stanowisko bez doświadczenia zawodowego w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, np. wprost ze środowiska naukowego. Nadto, wskazać należy, że na przykład sędzia sądu rejonowego orzekający w sądzie karnym rozstrzyga sprawy niezwykle istotne, wiążące się z odpowiedzialnością osobistą i wymagające szczególnej staranności, ponieważ decyduje o pozbawieniu obywatela wolności zarówno w ramach wyrokowania, jak i rozpoznawania wniosków o tymczasowe aresztowanie. Wreszcie, argumentacja SN nie wytrzymuje konfrontacji z wykładnią systemową przeprowadzoną w oparciu o przepis art. 16 ust. 1 uKRS, zgodnie z którym przewodniczącym KRS może być sędzia każdego szczebla, również sędzia sądu rejonowego. Ustawodawca nie uwzględnia więc potencjalnie niewielkiego doświadczenia w orzekaniu jako przeszkody w kierowaniu pracami tego konstytucyjnego organu, co musi oznaczać, że doświadczenia zawodowego nie można traktować jako kryterium stanowiącego racjonalne uzasadnienie dyskryminacji w skarżonych regulacjach sędziów niższych szczebli (podobnie B. Kostyk, *op. cit.*, s. 89). Trudno też pominąć okoliczność, że, stosownie do brzmienia art. 3 § 1 Prawa o ustroju sądów

powszechnych, sędziowie tworzą samorząd sędziowski. Taki zapis ustawy oznacza, że wszyscy sędziowie tworzą samorząd sędziowski w równym stopniu. Skoro wyboru sędziów-członków KRS dokonuje się w ramach organów samorządu sędziowskiego, który tworzą wszyscy sędziowie w równym stopniu, brak jest podstaw dla różnicowania prawa wyborczego sędziów zależnie od ich statusu zawodowego. Brak jest również racjonalnego uzasadnienia dla różnicowania zakresu biernego prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych oraz sędziów innych sądów. Z powyższych względów nie sposób również wskazać interesu, któremu ma służyć różnicowanie sędziów, więc nie może być mowy o pozostawianiu tego interesu w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez różne traktowanie sędziów różnych rodzajów sądów czy różnych szczebli w ramach sądownictwa powszechnego. Próżno również doszukiwać się podstawy zaistniałego różnicowania sędziów w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Z powyższych względów należy uznać, że kwestionowane w punkcie pierwszym petitum niniejszego wniosku przepisy są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Należy podzielić również pogląd wyrażony przez B. Kostyka, zgodnie z którym częścią składową niezawisłości sędziego jest uniezależnienie od innych sędziów również w sferze samorządowej (B. Kostyk, *op. cit.*, s. 90). Jak wyżej wskazano, działalność w tej sferze objęta jest pojęciem sprawowania urzędu w rozumieniu art. 178 ust. 1 Konstytucji, a więc również zasadą niezawisłości sędziowskiej. Ukształtowany przez skarżone przepisy model wyboru sędziów do KRS, wprowadzając swego rodzaju uzależnienie organizacyjne, w szczególności na najniższym szczeblu sądownictwa powszechnego, narusza zasadę niezawisłości sędziego, sędziowie ci muszą bowiem zabiegać wśród innych sędziów o wybór do KRS na dwóch etapach – najpierw o wybór do grupy przedstawicieli zgromadzenia okręgu, a następnie, w ramach grupy



przedstawicieli zgromadzeń sędziów okręgów, do KRS. W takiej sytuacji sędziowie sądów rejonowych w ramach zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów są zmuszeni dwukrotnie konkurować ze swoimi orzecznymi nadzorcami, co może wpływać na konformizowanie ich postaw zarówno w zakresie funkcjonowania w ramach samorządu, jak i sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Może to przybierać postać ulegania pokusie orzekania konformistycznego, unikania kwestionowania utartej linii orzeczniczej danego sądu okręgowego w celu uzyskania przychylności sędziów wyższej instancji, co, jak się wydaje, B. Kostyk wiąże m.in. ze zjawiskiem orzekania „pod drugą instancję”. Taki stan rzeczy generuje zjawiska zagrażające zasadzie niezawisłości sędziowskiej.

Z tego względu art. 11 ust. 3 i 4 w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa są niezgodne również z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy trafnie zauważył w powołanych wyżej orzeczeniach, że art. 187 ust. 4 Konstytucji pozostawia ustawodawcy swobodę w zakresie unormowania procedury wyboru członków KRS. Jednakże swobody nie można utożsamiać z dowolnością. Przepisy rangi ustawowej muszą być uchwalane z poszanowaniem norm rangi Konstytucyjnej. W niniejszej sprawie doszło do ich naruszenia.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy uznać, że normę wywiedzioną z art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 Konstytucji należy rozumieć jako upoważnienie do ustawowego uregulowania trybu wyboru 15 sędziów do KRS z poszanowaniem zasady równości, ustanowionej w art. 32 Konstytucji, oraz zasady niezawisłości sędziowskiej, zadekretowanej w art. 178 ust. 1 Konstytucji, a więc bez wprowadzania pozakonstytucyjnych kryteriów podziału, przy uwzględnieniu równości praw wyborczych sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli oraz równości praw wyborczych sędziów wszystkich

rodzajów sądów, z zagwarantowaniem takich mechanizmów wyboru, aby uwolnić sędziów od możliwości stawiania zarzutu jednoczesnego działania w przestrzeni publicznej w stanie niezawisłości i do niego przeciwnym (P. Wiliński, P. Karlik, *op.cit.*).

Z przytoczonych wyżej powodów, skarżone przepisy tych wymogów nie spełniają i dlatego też art. 11 ust. 3 i 4 w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa należy uznać za niezgodne z art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – za niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Istotą drugiego zarzutu niniejszego wniosku jest pominięcie prawodawcze, którego skutkiem jest upowszechnienie wykładni i stosowania zaskarżonych przepisów w sposób sprzeczny ze wskazanymi wzorcami kontroli. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 17.04.2007 r. o sygn. SK 20/05, *„[w] wypadku (...) obowiązującego aktu normatywnego jest w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego ocena jego konstytucyjności z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (zob. zwłaszcza wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, s. 198; 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112, s. 595; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256, s. 1240 i 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/2006, poz. 29, s. 289).”* (OTK ZU seria A, nr 2007/4/38).

Nie ulega wątpliwości, że taka sytuacja zachodzi w przedmiotowej sprawie. Pominięcie to nie jest przy tym celowym zabiegiem ustawodawcy, lecz „następstwem przypadkowej konfiguracji przesłanek normowania w ustawodawstwie zwykłym”, co umożliwi dokonanie jego kontroli przez Trybunał Konstytucyjny (tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dn. 09.06.2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU seria A, nr 2003/6/50). Podkreślenia również wymaga, że obowiązek unormowania tej kwestii wynika wprost z art. 187 ust. 3 w zw. z art. 187 ust. 4 Konstytucji. Na pominięcie bezpośrednio w tej materii wskazał również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24.11.2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU seria A, nr 2003/9/95, w którym, na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o KRS z dnia 27 lipca 2001 r., odnotował: *„Na marginesie Trybunał zauważa, iż ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271), która w myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji winna regulować m.in. sposób wyboru członków KRS, nie wskazuje na jaki okres następuje wybór uzupełniający, przeprowadzany w sytuacji gdy wygaśnięcie mandatu członka Rady poprzedza upływ jego kadencji”*. Obecnie obowiązująca ustawa o KRS z dnia 12 maja 2011 r. przeniosła to pominięcie na grunt nowych unormowań. W jego rezultacie utrwaliła się błędna wykładnia skarżonych przepisów, co pociągnęło za sobą błędne ich stosowanie. Taka sytuacja wymaga interwencji Trybunału Konstytucyjnego. Należy podzielić stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15.12.2008 r., sygn. P 57/07, w którym stwierdzono: *«brak jednolitego stanowiska w orzecznictwie i literaturze, a w szczególności występowanie rozbieżności interpretacyjnych, wskazuje na niezbędną ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny treści badanego przepisu. Trybunał stosuje powszechnie przyjęte w naszej kulturze prawnej reguły interpretacyjne, a oznacza to przede wszystkim wybór tego kierunku wykładni, spośród rysujących się wzajemnie „konkurujących” znaczeń przepisu, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami. Ta „metoda wykładni w zgodzie z Konstytucją” nie jest jednak*

*specyfiką rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, jako że konieczność jej respektowania odnosi się do wszystkich organów państwowych i wynika z nadrzędności Konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Jednakże jedynie Trybunał Konstytucyjny jest prawnie umocowany do orzekania - w sentencji wyroku i z mocą powszechnie obowiązującą - o tym, jakie jest zgodne z Konstytucją rozumienie normy prawnej, której znaczenie nie jest jasne na podstawie tzw. bezpośredniego rozumienia przepisu prawnego. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga w ten sposób wątpliwości co do właściwej wykładni badanego przepisu tylko wówczas, gdy spośród rysujących się kierunków tej wykładni tylko jeden prowadzi do ustalenia treści normy prawnej zgodnej z Konstytucją.*

*Orzeczenie w sentencji wyroku, że dany przepis jest niezgodny z Konstytucją przy jego określonym rozumieniu, oznacza a contrario uznanie za zgodne z Konstytucją - i tym samym prawidłowe - rozumienie przeciwne do wskazanego przez Trybunał. Tego typu ustalenie znaczenia przepisu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne dla wypełnienia przez Trybunał jego konstytucyjnej kompetencji do badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją>> (OTK ZU seria A, nr 2008/10/178).*

Spośród wzorców kontroli, wskazanych w niniejszym wniosku w zarzucie drugim, w pierwszej kolejności zostanie omówiony art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który jest najistotniejszy dla wskazania istoty problemu konstytucyjnego. Przepis ten stanowi, że kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

Norma prawna zawarta w tym przepisie musi być odtworzona również przy użyciu wykładni systemowej i funkcjonalnej. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ustrojodawca w zróżnicowany sposób normuje kadencję wybieralnych konstytucyjnych organów kolegialnych. W przypadku Sejmu i Senatu (art. 98) oraz Trybunału Stanu (art. 199) pojęcie kadencji odnosi do samych tych organów.

Należy je więc rozumieć w sposób utrwalony w nauce prawa jako „okres trwania pełnomocnictw organu działającego w zasadniczo niezmiennym składzie, wyłonionym w jednych wyborach” (Hasło „kadencja” w: U. Kalina-Prasznic, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s, 265). Podobnie rozumie się je w orzecznictwie - „*kadencyjność oznacza [...] nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, ale oznacza też nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji*” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.4.1996 r., sygn. K 29/95, OTK 1996/2/10).

W przypadku Trybunału Konstytucyjnego ustrojodawca wyraźnie ustanawia w art. 194 ust. 1 Konstytucji zasadę ograniczenia się do zmian indywidualnych i nieodnawiania całego składu Trybunału w jednych wyborach. W ten sposób Sejm każdej kadencji może wpływać w pewnym stopniu na skład personalny TK. Zasada kadencyjności ma więc zastosowanie w stosunku do sędziów Trybunału, a nie całego organu. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są bowiem wybierani indywidualnie przez Sejm na dziewięcioletnią kadencję.

Wyłącznie w treści art. 194 ust. 1 Konstytucji występuje pojęcie kadencji indywidualnej - tzn. takiej, w której kadencja każdego z członków organu kolegialnego może rozpoczynać się i kończyć w innym czasie.

Należy jednak wskazać, że w odniesieniu do Rady Polityki Pieniężnej Trybunał Konstytucyjny wywiódł indywidualny charakter kadencji członków tego organu z art. 227 ust. 5 Konstytucji, który brzmi: „W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat”. TK stwierdził, iż „*wykładnia gramatyczna (językowo-logiczna) cytowanego przepisu prowadzi do wniosku, że ustrojodawca przyjął koncepcję indywidualnej kadencji poszczególnych członków RPP a nie Rady jako całości (inna regulacja dotyczy statusu jej przewodniczącego, którego powołanie reguluje art. 227 ust. 3 Konstytucji), oraz że powołanie każdego członka następuje na okres sześciu lat*”

(wyrok z dnia 24.11.2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU seria A, nr 2003/9/95). TK zauważył przy tym, że „w rozpatrywanej sprawie językowy sens odpowiednich przepisów Konstytucji nie budzi wątpliwości, jednak wobec faktu przyjęcia w ustawie o NBP — której przysługuje domniemanie konstytucyjności – konstrukcji kadencji Rady jako całości oraz przy uwzględnieniu aprobujących ten model poglądów niektórych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego (m.in. P. Sarnecki, M. Zubik, *Opinie w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2002)*, Trybunał uznał za celowe porównać wyniki wykładni językowej art. 227 ust. 5 z wynikami wykładni systemowej i funkcjonalnej” (*ibidem*).

Zagadnienia kadencji niektórych wybieralnych organów kolegialnych Konstytucja w ogóle nie reguluje, odsyłając tę materię do unormowania ustawą (organy stanowiące i kolegialne organy wykonawcze samorządu terytorialnego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji).

Konstytucja w art. 187 ust. 3 ustanawia zasadę głoszącą, że kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa 4 lata. Wprowadza przy tym dwie kategorie owych wybranych członków KRS - 15 wybranych spośród sędziów (art. 187 ust. 1 pkt 2) oraz czterech wybranych spośród posłów i dwóch wybranych spośród senatorów (art. 187 ust. 1 pkt 3). Konstytucja nie zawiera postanowienia dotyczącego różnego traktowania kadencji wybranych członków KRS w zależności od tych dwóch kategorii i wobec tego należy przyjąć, że ustrojodawca świadomie założył, iż ustawodawca, rozwijając art. 187 ust. 3, nie dokona takiej dyferencjacji. Konstytucja nie reguluje ponadto szczegółów dotyczących początku i końca kadencji ani ewentualnych powodów wygaszenia (skrócenia) tej kadencji. Nie wypowiada się też w sprawie możliwości reelekcji wybranego członka KRS.

W szczególności należy przy tym podkreślić, że, mimo iż w powoływanym już wyroku dotyczącym RPP, Trybunał Konstytucyjny orzekł ponad półtora roku po zajęciu przez KRS stanowiska z dnia 12.02.2002 r. o

indywidualnej kadencji członków Rady, Trybunał nie wskazał KRS jako organu, w którym, zgodnie z Konstytucją, występuje kadencja indywidualna członków, a wręcz zaznaczył, że nie traktował kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów jako indywidualnej. Trybunał stwierdził w tym wyroku, że sformułowanie „kadencja wybranych członków”, użyte w art. 187 ust. 3 Konstytucji, przesądza, iż Krajowa Rada Sądownictwa jest organem kadencyjnym w zakresie odnoszącym się do wybranych członków, po czym, jak wspomniano, wskazał: *„Na marginesie Trybunał zauważa, iż ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271), która w myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji winna regulować m.in. sposób wyboru członków KRS, nie wskazuje na jaki okres następuje wybór uzupełniający, przeprowadzany w sytuacji gdy wygaśnięcie mandatu członka Rady poprzedza upływ jego kadencji”*. Gdyby Trybunał uznawał indywidualną kadencję członków KRS wybranych spośród sędziów, nie zakładałby, że, w przypadku opróżnienia miejsca w KRS, nowo wybrany sędzia-członek KRS mógłby pełnić swoje obowiązki jedynie w ramach wyboru uzupełniającego, a więc tylko do końca okresu, na który został powołany jego poprzednik. Takie bowiem znaczenie ma wybór uzupełniający, o którym mowa w tym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Należy również zwrócić uwagę, że kadencja wybieranych posłów i senatorów ograniczona jest okresem kadencji Sejmu i Senatu, kadencji także czteroletniej. W takiej sytuacji, przyjęcie istnienia indywidualnej kadencji sędziów-członków KRS oznaczałoby wprowadzenie nieuzasadnionego różnicowania między wybieranymi członkami KRS, co nie tylko nie ma uzasadnienia w normach rangi konstytucyjnej, lecz wręcz jest z nimi sprzeczne.

Co więcej, gdyby intencją ustrojodawcy było przyjęcie indywidualnych kadencji członków KRS, zostałyby to wprost ujęte poprzez sformułowanie kadencji członków Rady w art. 187 ust. 3 Konstytucji w liczbie pojedynczej, tj. poprzez wskazanie: „Kadencja wybranego członka Krajowej Rady Sądownictwa

trwa cztery lata.”. Sformułowanie tej regulacji w liczbie mnogiej wskazuje, że ustrojodawca ukształtował kadencję wybieranych członków KRS jako kadencję grupową.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że Konstytucja RP wprowadza grupową kadencję wybieranych członków KRS.

W zakresie wykładni skarżonych przepisów w kontekście charakteru kadencji członków KRS, niezbędne jest przedstawienie rysu historycznego regulacji dotyczących kadencyjności wybieranych członków KRS od chwili uchwalenia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W chwili uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. obowiązywał przepis art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 435 ze zm.), który brzmiał: „Kadencja Rady trwa cztery lata.” Podczas obowiązywania tej ustawy, do dnia wejścia w życie ustawy o KRS z dnia 27 lipca 2001 r. z dniem 1 października 2001 r., przepis ten nie uległ zmianie. Mimo brzmienia art. 187 ust. 3 Konstytucji, przepis art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa nie został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego. W piśmiennictwie powszechnie wówczas przyjmowano, że kadencja wybieranych członków KRS ma charakter grupowy i jednolity: „Krajowa Rada Sądownictwa jest działającym kadencyjnie organem kolegialnym składającym się z osób pochodzących przede wszystkim z wyboru” (Z. Świda, komentarz do art. 187 Konstytucji RP, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 284,); „Krajowa Rada Sądownictwa jest organem kadencyjnym. Kadencja wybranych członków wynosi 4 lata” (J. Sobczak, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 400; por. też P. Tuleja, (red.), *Krajowa Rada Sądownictwa - XX-lecie działalności*, Warszawa 2010, s. 380). Warto odnotować, że od chwili uchwalenia ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r., zgodnie z jej treścią, skład KRS miał charakter mieszany, zbliżony w istocie do składu wskazanego w treści Konstytucji RP (art. 4 ustawy).



Stosownie do treści art. 6 tej ustawy, członków Rady wybierał spośród posłów i senatorów odpowiednio Sejm i Senat, a sędziów – odpowiednie organy samorządu sędziowskiego. Podkreślenia wymaga, że art. 7 ustawy przewidywał przesłanki wygaśnięcia mandatu członka Rady przed upływem kadencji:

„Art. 7. 1. Mandat wybieranego członka Rady wygasa w czasie kadencji Rady w razie:

- 1) zrzeczenia się członkostwa,
- 2) odwołania przez organ, który dokonał wyboru,
- 3) wygaśnięcia mandatu posła, senatora lub ustania stosunku służbowego sędziego,
- 4) śmierci.

2. W razie wygaśnięcia mandatu wybieranego członka Rady, wyborów uzupełniających dokonują odpowiednio organy, o których mowa w art. 6. Wyboru należy dokonać w ciągu dwóch miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatu.

3. Jeżeli mandat posła i senatora wygasa w związku z rozwiązaniem Sejmu i Senatu, poseł i senator sprawuje funkcję członka Krajowej Rady Sądownictwa do dnia wyboru przez Sejm i Senat nowych członków.”.

Mimo istnienia składu mieszanego, w którym kadencja posłów i senatorów była ograniczona ewentualnym wygaśnięciem mandatu posła lub senatora, a kadencja sędziów – ustaniem stosunku służbowego sędziego, a więc niejednokrotnie dochodziło do zmian osobowych w trakcie trwania kadencji, nikt nie kwestionował kadencyjności grupowej w KRS, która wynikała wprost z art. 5 ustawy o KRS.

Uregulowania przyjęte ostatecznie w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. były w dużej mierze zbliżone do rozwiązań przyjętych w ustawie o KRS z dnia 20 grudnia 1989 r. Jednoznacznie wówczas przyjmowano, że kadencja członków KRS jest grupowa.

Z dniem 1 października 2001 r. weszła w życie ustawa o KRS z dnia 27 lipca 2001 r. Wskazywała ona w art. 6, że Sejm i Senat wybierają członków KRS

spośród posłów i senatorów „na okres swoich kadencji”. Z kolei, w treści art. 7 określono, że organy samorządu sędziowskiego wybierają członków KRS „na okres kadencji”. Art. 8 ust. 3 stanowił: „Wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych przeprowadza się najpóźniej na jeden miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.” Przepis ten wiązał kadencję członków KRS wybieranych spośród sędziów z kadencją przedstawicieli zgromadzeń ogólnych.

Obowiązująca obecnie ustawa o KRS z dnia 12 maja 2011 r. w art. 11-13 określa zasady wyboru członków KRS spośród sędziów. Nie ustanawia ona zasady indywidualnej kadencji członków KRS wybieranych spośród sędziów. Art. 13 ust. 3 tej ustawy stanowi, że wybory przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków KRS, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat. Regulacja ta jest w istocie podobna do poprzedniej z 2001 r. i wynika z niej powiązanie kadencji członków KRS, wybieranych spośród sędziów, z kadencją przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i zebrań sędziów sądów apelacyjnych.

Członkowie KRS będący parlamentarzystami wybierani są przez odpowiednią izbę parlamentu i po upływie kadencji parlamentu zachowują mandaty do czasu wyboru nowych członków KRS przez Sejm i Senat (art. 9 ust. 3 uKRS z dnia 12 maja 2011 r.).

Warto przy tym zauważyć, że art. 13 ust. 3 uKRS z dnia 12 maja 2011 r. wskazuje, iż wybory przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji **członków Rady**, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Brzmienie tego przepisu wskazuje, że hipoteza zakodowanej w

nim normy prawnej obejmuje upływ grupowej kadencji członków Rady. Gdyby było inaczej, ustawodawca wprost wskazałby w treści przepisu „członka” Rady.

Ani więc Konstytucja RP, ani obecnie obowiązująca ustawa o KRS, jak i jej poprzedniczki, nie ustanawiają zasady indywidualnej kadencji członków KRS wybieranych spośród sędziów. Indywidualna kadencja członków KRS wprowadzona została do praktyki funkcjonowania KRS na podstawie stanowiska Rady 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>). Zajęto je „w związku z bliskim upływem kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów sądów powszechnych”, ponieważ jednolita kadencja członków KRS wybieranych spośród sędziów kończyła się w marcu 2002 r. [P. Tuleja (red.), *Krajowa ...*, s. 262]. Tym samym, KRS zajęła stanowisko, na podstawie którego zmieniono dotychczas obowiązującą zasadę jednolitej 4-letniej kadencji wszystkich członków KRS wybieranych spośród sędziów. W dokumencie tym stwierdzono: „Krajowa Rada Sądownictwa zajmuje stanowisko, że czteroletnia kadencja 'wybranego członka' Rady, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP jest liczona indywidualnie”. Do tego stanowiska brak jest uzasadnienia, a jedynie załączono do niego opinię prawną prof. J. Trzczińskiego z 30 stycznia 2002 r. „W sprawie kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa (na tle art. 187 Konstytucji)”. Opinia ta jedynie wskazywała na możliwy kierunek interpretacji art. 187 Konstytucji. Warto zauważyć, że w ww. opinii, w jednym miejscu autor wskazał, iż „[p]rzepis o czteroletniej kadencji odnosi się tylko do członków Rady wybranych przez samorzady sędziowskie i przez Sejm i Senat”, podczas gdy dalej stwierdził, że kadencja posłów i senatorów powiązana jest z kadencją Sejmu i Senatu, a jedynie kadencja członków wybranych przez samorzady sędziowskie związana jest z upływem 4-letniej kadencji i jest indywidualna. Autor nie wskazał przy tym, dlaczego

konstytucyjnie uzasadnione miałyby być różnicowanie, z jednej strony, charakteru kadencji posłów i senatorów jako grupowej, ograniczonej do czasu trwania kadencji Sejmu i Senatu, a z drugiej strony – przyjęcie indywidualnej kadencji wybieranych sędziów.

Pogląd KRS, wyrażony w ww. uchwale, przyjęto w środowisku naukowym, lecz nie towarzyszyła temu pogłębiona refleksja ani w nauce prawa, ani w orzecznictwie, porównywalna choćby ze wzmiankowaną wyżej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego dyskusją nad charakterem kadencji członków Rady Polityki Pieniężnej. Rozwiązanie, u którego podstaw legło stanowisko KRS z 2002 r., stosowane jest w praktyce już ponad 15 lat. Wskutek podjęcia ww. uchwały ukształtowała się więc wadliwa wykładnia przepisów ustaw o KRS, w szczególności art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w zw. z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze aktualnej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, oraz idąca za nią wadliwa praktyka. Przepisy te, rozumiane zgodnie z treścią ww. uchwały KRS, są niezgodne z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który ujmuje KRS jako organ o jednolitej kadencji wybieranych członków, a także z zasadą określoności prawa, wynikającą art. 2 Konstytucji, oraz zasadą legalizmu, określoną w art. 7 ustawy zasadniczej.

Przeciwko przyjęciu indywidualnej kadencji wybieranych członków KRS przemawia uregulowanie przez ustrojodawcę w art. 194 ust. 1 Konstytucji *expressis verbis* indywidualnej kadencji członków organu kolegiального w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego („Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat”) oraz uregulowanie indywidualnej kadencji w sposób dorozumiany w odniesieniu do członków RPP. Ustrojodawca dał więc sygnał, że do zakresu materii konstytucyjnej zalicza rozstrzygnięcie o indywidualnej kadencji członków organów kolegialnych. Warto w związku z tym wskazać, że np. w ustawie o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. (j.t.: Dz. U. z 2016 r., poz. 639), regulującej zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,

ustawodawca zwykły wprowadził grupową kadencję członków tego organu – art. 7 ust. 4 tej ustawy stanowi: „Kadencja członków Krajowej Rady trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Członkowie Krajowej Rady pełnią swe funkcje do czasu powołania następców.”.

Ponadto, za przyjęciem indywidualnej kadencji wybieranych członków KRS nie przemawiają żadne argumenty merytoryczne, zwłaszcza podobne do uzasadniających indywidualną kadencję sędziów Trybunału Konstytucyjnego (szerzej na temat indywidualnej kadencji sędziów TK zob. np. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, Tom II, Warszawa 2016, s. 1280-1281) oraz członków RPP (zob. wyrok TK z dnia 24.11.2003 r., sygn. K 26/03, *op. cit.*). Kadencja indywidualna w obu tych przypadkach dotyczy piastunów organów wybieralnych, których okres pełnomocnictw wykracza poza okres kadencji wybierających ich podmiotów. Tak zaś nie jest w przypadku obu kategorii wybieranych członków KRS (parlamentarzyści, sędziowie). W przypadku członków wybranych spośród sędziów, zarówno obowiązująca jak i poprzednia ustawa o KRS, łączyła czteroletnią kadencję przedstawicieli zgromadzeń sędziów dokonujących elekcji z kadencją członków KRS (zob. powołane wyżej: art. 8 ust. 3 ustawy o KRS z 2001 r. i art. 13 ust. 3 ustawy o KRS z 2011 r.).

Należy podkreślić, że art. 187 ust. 3 Konstytucji wprowadza zasadę jednolicie określającą długość kadencji wybranych członków KRS. Ustrojodawca świadomie powiązał ściśle ze sobą kadencje wszystkich wybranych członków KRS. Implikuje to stosowanie tych samych reguł do określenia wszystkich elementów kadencji - w tym charakteru kadencji poszczególnych członków KRS.

Z powyższych względów należy ponownie podkreślić, że art. 187 ust. 3 Konstytucji wprowadza grupową kadencję wybieranych członków KRS, a więc skarżone przepisy, zgodnie z ich wykładnią zaproponowaną i wprowadzoną w życie uchwałą KRS z dnia 12 lutego 2002 r., są z tym wzorcem niezgodne. Zaistniałe pominięcie prawodawcze, które umożliwiło przyjęcie niezgodnej z art. 187 ust. 3 Konstytucji wykładni skarżonych przepisów, narusza również zasadę

rzetelnej legislacji, w szczególności zasadę określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz zasadę legalizmu, określoną w art. 7 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi konstytucyjną klauzulę generalną i inkorporuje normę definiującą m.in. zasadę zaufania do państwa i prawa oraz zasadę rzetelnej legislacji. Jak wskazuje P. Tuleja, <<[z] zasady zaufania wynika zasada jednoznaczności prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej legislacji. Odnośnie do nakazu respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, TK stwierdził, że zasady te obejmują m.in. „wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności” (wyr. z 11.1.2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2). Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyr. TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasady przyzwoitej legislacji są przejawem ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w konsekwencji jedną z cech państwa prawnego. Brak precyzji przepisów powoduje bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących prawo, które muszą zastępować

ustawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób nieprecyzyjny. Jak podkreślił TK, „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki” (wyr. z 22.5.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 33; zob. też wyr. TK z: 14.6.2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138; 15.2.2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 15).>> (P. Tuleja, komentarz do art. 2 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, Tom I, Legalis 2017, teza 27).

Zasada określoności nie powinna być postrzegana jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa, wymaga ona powiązania z innymi normami rangi konstytucyjnej. W przedmiotowej sprawie jej powiązanie z treścią art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji nakazuje ustawodawcy uregulować ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków w sposób wyczerpujący, tj. tak, aby wykluczyć możliwość przyjęcia wykładni przepisów ustawy o KRS, która byłaby sprzeczna z normami rangi konstytucyjnej. Mając na uwadze powyższe rozważania, w szczególności wspomniane uwagi Trybunału Konstytucyjnego poczynione w wyroku o sygn. K 26/03 na tle wad regulacji w ustawie o KRS z dn. 27 lipca 2001 r., przeniesionych na grunt obecnej ustawy, należy uznać, że obecne unormowanie narusza również zasadę określoności prawa, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do art. 7 Konstytucji należy zauważyć, że w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się najczęściej, iż przepis ten wyraża dwie zasady: legalizmu – wymagającą działania na podstawie prawa oraz praworządności – wymagającą przestrzegania prawa. <<Z art. 7 Konstytucji RP wynika więc obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Powyższe

znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: „stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., 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.” (wyr. z 14.6.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660)>> (P. Tuleja, komentarz do art. 7 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, Tom I, Legalis 2017, teza 14).

W momencie podjęcia przez KRS kwestionowanej uchwały z dnia 12 lutego 2002 r. o indywidualnej kadencji sędziów-członków KRS obowiązywała – co należy przypomnieć – ustawa o KRS z dnia 27 lipca 2001 r. W art. 2 regulowała ona szczegółowo zadania Rady. Nie ma wśród nich kompetencji do dokonywania wiążącej wykładni Konstytucji RP i podejmowania na tej podstawie rozstrzygnięć dotyczących określania charakteru kadencji wybranych członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczej. Jedynym przepisem, w którym użyto pojęcia „stanowisko KRS”, był art. 2 ust. 2 pkt 7 stanowiący, że KRS wyraża stanowisko w sprawach dotyczących sądów i sędziów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego.

W ówczesnej praktyce ustrojowej stanowisko KRS miało wyłącznie charakter opiniodawczy. Przekonuje o tym następująca wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego: *„Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do «zajmowania stanowiska» nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną*



*niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ustawa o KRS w żaden sposób nie ogranicza merytorycznej swobody w normowaniu ustroju sądownictwa, a jedynie zakłada, że poznanie stanowiska KRS przez ustawodawcę skłoni go do refleksji i pozwoli na unikanie regulacji nie do końca przemyślanych i dopracowanych pod względem legislacyjnym” (wyrok z dnia 24.6.1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 1998/4/52).*

Opiniodawczy charakter stanowiska KRS utrzymuje się do chwili obecnej. Należy podkreślić, że również aktualnie obowiązująca ustawa o KRS nie formułuje kompetencji Rady do dokonywania wiążącej wykładni Konstytucji RP, a w świetle jej postanowień stanowiska Rady mają charakter opiniodawczy.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że podniesienie ww. uchwały KRS do rangi aktu mającego formalne znaczenie dla wykładni przepisów ustawy o KRS oraz art. 187 Konstytucji nie mieści się w ustanowionych w art. 186 ust. 1 Konstytucji zadaniach KRS, obejmujących stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Warto podkreślić, że stanowisko KRS dotyczące indywidualnej kadencji sędziów-członków KRS, zawarte w uchwale z dnia 12 lutego 2002 r., sprzeczne zarówno z Konstytucją, jak i przepisami ustawy o KRS, przyjęło w istocie charakter regulacji materialnoprawnej, ponieważ na jego gruncie Rada ukształtowała praktykę dotyczącą kadencji swoich członków. Należy w tym kontekście pamiętać, że „zgodnie z powszechnie przyjętym w doktrynie prawa i w orzecznictwie TK rozumieniem sformułowanej przez Konstytucję w art. 7 zasady legalizmu kompetencja (realizująca ją działalność) każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Konsekwencją tak rozumianej zasady legalizmu jest też prawna reglamentacja działalności prawodawczej, oznaczająca, że akty prawotwórcze powinny mieć legitymację w Konstytucji albo też w aktach prawnych podjętych na jej

podstawie, właściwych do przydzielania w jakimś zakresie kompetencji. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wyrastające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji” (B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 77-78). Oparcie praktyki funkcjonowania KRS na ww. uchwale, wbrew treści norm rangi konstytucyjnej i ustawowej, stanowi naruszenie prawa. Taka sytuacja nastąpiła wskutek skarżonego pominięcia prawodawczego.

Tak więc, skarżone pominięcie prawodawcze umożliwiło oparcie wykładni kwestionowanych przepisów na ww. uchwale KRS z dnia 12 lutego 2002 r., wprowadzenie jej w życie poprzez praktyczne ukonstytuowanie zasady indywidualnej kadencji członków KRS i trwanie tego stanu od 2002 r. – co jest niezgodne z zasadami praworządności i legalizmu wywiedzionymi z art. 7 Konstytucji. Uchwała ta legła bowiem u podstaw efektywnego wprowadzenia indywidualnej kadencji członków KRS wybieranych spośród sędziów. Ukształtowała się w ten sposób trwająca już kilkanaście lat wadliwa praktyka. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w zw. z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie – są niezgodne z art. 187 ust. 3 i 4 w zw. z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2, i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.



Zbigniew Ziobro