



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 czerwca 2017 r.

Pozycja 48

WYROK

z dnia 20 czerwca 2017 r.

Sygn. akt K 5/17*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący

Grzegorz Jędrejek

Lech Morawski

Mariusz Muszyński – sprawozdawca

Julia Przyłębska,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 czerwca 2017 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) 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 zm.) z art. 178 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 powołanej ustawy z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 11 ust. 1-5 w związku z art. 13 ust. 3 i ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie, w jakim 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 w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2, i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji,

o r z e k a:

1. 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. z 2016 r. poz. 976 i 2261) jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 czerwca 2017 r. w Dz. U. poz. 1183.

2. Art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 13 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 rozumiany w ten sposób, że kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 11 kwietnia 2017 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: ustawa o KRS).

1.1. Prokurator podniósł, że ustawodawca dokonał podziału miejsc w Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej także: Rada albo KRS) przysługujących sędziom poszczególnych kategorii sądów powszechnych w ten sposób, że w skład wchodzi 2 sędziów wybranych przez zebranie przedstawicieli zebrań sądów apelacyjnych i 8 sędziów wybranych przez zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów. Zebrania te dokonują wyboru członków odrębnie spośród swego grona.

Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych dokonuje wyboru 2 członków KRS spośród swego grona (tj. sędziów, którzy są przedstawicielami), a nie spośród wszystkich sędziów sądów apelacyjnych. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera 8 przedstawicieli KRS spośród swego grona.

Prokurator stwierdził, że wybory przedstawicieli sądów powszechnych do składu KRS mają charakter pośredni. Bierne prawo wyborcze przysługuje tylko elektorom.

1.2. W wypadku sądów administracyjnych, wyboru 2 członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych dokonuje Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) wraz z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych. Każdy z wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej także: WSA) przedstawia 2 przedstawicieli, którzy uczestniczą w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA wybierających członków do KRS. Bierne prawo wyborcze mają wszyscy sędziowie sądów administracyjnych. Ustawa o KRS nie ustala proporcji między sędziami NSA i sędziami WSA w składzie KRS.

1.3. Prokurator stwierdził, że przepisy ustawy o KRS różnicują sposób wyboru sędziów do KRS w zależności od tego, czy są to sędziowie sądów powszechnych, czy administracyjnych.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych rozwiązań, Prokurator zwrócił uwagę na problem liczebnej przewagi w KRS sędziów sądów powszechnych wyższych instancji nad sędziami sądów niższych instancji.

W ocenie Prokuratora, skarżone przepisy ograniczyły uprawnienia sędziów sądów powszechnych w wyborach do KRS przez wprowadzenie wyborów spośród odrębnych grup sędziów, bezpodstawnie dzieląc sędziów sądów powszechnych na 2 podgrupy.

Kwestionowane przepisy zróżnicowały zakres prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych i innych sądów, a przez to wykroczyły poza upoważnienie wynikające z art. 187 ust. 4 Konstytucji i nie uwzględniły wykładni systemowej i funkcjonalnej art. 187 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora, przepisy ustawy o KRS nierówno traktują sędziów sądów rejonowych i okręgowych względem sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych względem sędziów sądów okręgowych. Wybory oparte na nierównościach uniemożliwiły uzyskanie właściwej, opartej na zasadzie równości, reprezentacji sądów powszechnych w KRS.

Prokurator stwierdził, że zróżnicowanie prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych do KRS jest nieuzasadnione. Jeżeli zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm.) wszyscy sędziowie tworzą samorząd sędziowski, to tworzą go w równym stopniu. To znaczy, że skoro wyboru sędziów członków KRS dokonuje się w ramach samorządu sędziowskiego, który tworzą sędziowie w równym stopniu, nie ma podstaw do różnicowania prawa wyborczego zależnie od ich statusu zawodowego.

W ocenie Prokuratora, obecny sposób wyboru sędziów do KRS, wprowadzający swego rodzaju uzależnienie organizacyjne, narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej. Sędziowie sądów rejonowych muszą w ramach zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów konkurować ze swymi orzecznymi nadzorcami, co może wiązać się z orzekaniem „pod drugą instancję”.

1.4. Prokurator zakwestionował również przepisy ustawy o KRS dotyczące kadencji wybieranych do KRS sędziów. Stwierdził, że ustawa o KRS nie wskazuje, na jaki okres następuje wybór uzupełniający w sytuacji, gdy wygaśnięcie mandatu członka poprzedza upływ jego kadencji.

Zgodnie z Konstytucją, kadencja wybranych członków Rady trwa 4 lata. Z tego przepisu Prokurator wywiódł, że Rada jest organem kadencyjnym. Nie ma tu kadencji indywidualnej. Gdyby tak było, ustrojodawca użyłby takiego sformułowania bezpośrednio w Konstytucji, jak to czyni w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, kadencja członków KRS jest grupowa, a nie indywidualna.

Prokurator zauważył, 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. Ustawa o KRS powiązała zatem kadencję przedstawicieli z kadencją członków KRS.

Zdaniem Prokuratora, stanowisko KRS odnośnie do indywidualizacji kadencji członków Rady nie wynika z Konstytucji. Utrwalona wykładnia co do charakteru kadencji wybranych spośród sędziów członków KRS jest niezgodna z Konstytucją.

2. W piśmie z 11 maja 2017 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że:

1) art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 178 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

3) art. 11 ust. 1-5 w związku z art. 13 ust. 3 i ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o KRS 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, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji, i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, Marszałek Sejmu ocenił je w kontekście zasady swobody ustawodawcy kształtowania treści prawa zgodnie z celami polityki państwa oraz ograniczeń tej swobody wynikającej z respektowania innych zasad konstytucyjnych.

2.1. W odniesieniu do zarzutu nierównego traktowania sędziów sądów powszechnych w procedurze wyboru członków do KRS, Marszałek stwierdził, że art. 187 ust. 4 Konstytucji przekazuje ustawodawcy bogatą treściowo materię do uregulowania w ustawie. Zaznaczył, że swoboda ustawodawcy nie może oznaczać dowolności.

Marszałek przypomniał, że wątpliwości co do zgodności art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 13 ust. 1-3 ustawy o KRS z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wyraziło Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów w uchwale nr 4 z 26 lutego 2014 r. o ordynacji wyborczej do Krajowej Rady Sądownictwa. Zebranie to zarzuciło kwestionowanym przepisom wprowadzenie cenzusu wyborczego w wyborach do KRS w postaci stanowiska służbowego. Marszałek Sejmu zaprezentował też pogląd SN, że wybory sędziów członków KRS są zgodne z Konstytucją.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawodawca, realizując kompetencję do ustawowego uregulowania kwestii, o których mowa w art. 187 ust. 4 Konstytucji, powinien uwzględnić konstytucyjną zasadę równości oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Marszałek Sejmu nie zgodził się ze stanowiskiem SN, że art. 187 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje każdemu sędziemu równego prawa głosu, a zatem w tym zakresie ustawodawca ma szeroką swobodę regulacyjną. Sejm podzielił natomiast argumentację Prokuratora Generalnego i stwierdził, że wszyscy sędziowie są w równym stopniu niezawisli i w równym stopniu reprezentują władzę sądowniczą. Wobec tego wszyscy sędziowie, niezależnie od swej pozycji służbowej, mają równe bierne prawo wyborcze w procedurze wyboru członków do KRS, a ustawodawca nie może tego prawa sędziom ograniczać. Wydając kwestionowane przepisy, ustawodawca przekroczył dopuszczalne granice swobody ustawodawczej.

2.2. Oceniając zarzut niekonstytucyjności przepisów dotyczących wyboru sędziów członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych, Marszałek wskazał, że ograniczenie czynnego prawa wyborczego w tych wyborach w stosunku do tych sędziów (tj. umożliwienie głosowania wszystkim sędziom NSA i tylko wybranym przedstawicielom wojewódzkich sądów administracyjnych) nie jest uzasadnione i wykracza poza swobodę ustawodawcy, ponieważ nie respektuje zasady równości.

2.3. Odnosząc się do zarzutu pominięcia legislacyjnego dotyczącego kadencji wybieranych członków KRS, Marszałek Sejmu uznał, że skoro w art. 187 ust. 3 Konstytucji ustanowiono wymóg czteroletniej kadencji wybieranych członków KRS, to zasady dotyczące tej kadencji muszą być takie same dla wszystkich wybieranych członków (tj. posłów, senatorów i sędziów). Przyjęcie założenia, że kadencje wybranych sędziów członków Rady są indywidualne, jest sprzeczne z Konstytucją. Kadencje wybranych posłów i senatorów członków Rady nie mają bowiem charakteru indywidualnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ustrojodawca przewidział kadencję wybranych członków KRS jako kadencję grupową, co wynika ze sformułowania art. 187 ust. 3 Konstytucji i użytej w nim liczby mnogiej.

Marszałek podzielił zarzut Prokuratora Generalnego, że ustawodawca, pomijając regulację, iż kadencja wszystkich wybieranych członków Rady powinna się zaczynać w tym samym czasie, naruszył Konstytucję. Brak takiego przepisu spowodował niekonstytucyjne przyjęcie wykładni, że kadencje wybieranych sędziów członków KRS mają charakter indywidualny.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problemy konstytucyjne.

Prokurator Generalny w swoim wniosku zakwestionował zgodność:

1) 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. z 2016 r. poz. 976, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) z art. 178 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

3) art. 11 w związku z art. 13 ust. 3 i ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o KRS w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady powinna rozpoczynać się w tym samym czasie, z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2, i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji.

Głównymi problemami konstytucyjnymi w sprawie są:

1) niezgodne z Konstytucją unormowanie wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: Rada albo KRS), naruszające niezawisłość sędziowską i równy status sędziów,

2) wadliwe ukształtowanie rozumienia przepisów o kadencji wybieranych członków Rady i związana z tym trwała i powszechna praktyka, niezgodna z wymogami konstytucyjnymi.

2. Konstytucyjna (ustrojowa) pozycja Krajowej Rady Sądownictwa.

Przedmiotem wniosku Prokuratora Generalnego jest sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa oraz ich kadencja. Zdaniem Trybunału, zbadanie przedmiotu wniosku wymaga uprzedniego określenia ustrojowej pozycji KRS w systemie organów władzy publicznej, a także określenia jej charakteru, katalogu zadań czy sprawy składu. Dopiero

uporządkowanie tych kwestii pozwoli na dokonanie oceny, czy zakwestionowane przepisy spełniają wymagania wynikające z Konstytucji.

2.1. Charakter Krajowej Rady Sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym. Jej status został uregulowany w rozdziale VIII Konstytucji „Sądy i trybunały”.

Krajowa Rada Sądownictwa nie jest jednak organem władzy sądowniczej. Tego statusu nie daje jej systemowe umiejscowienie w Konstytucji. Pokazuje to w szczególności art. 186 Konstytucji, zgodnie z którym „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Już to brzmienie literalne wskazuje, że nie jest ona sądem. Jeśli więc KRS nie jest sądem, nie mają do niej zastosowania konstytucyjne standardy dotyczące sądów i trybunałów.

2.1.1. W doktrynie przyjmuje się, że powołanie szczególnego organu państwowego, reprezentującego władzę sądowniczą jest ważną gwarancją niezależności sądownictwa. Organ taki ma bowiem zrównoważyć kompetencje, które tradycyjnie przysługują władzy wykonawczej (zob. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, „Przegląd Sądowy” z. 5/1994, s. 3-18). Jednak samo istnienie rady sądowniczej w konstytucyjnym systemie organów władzy publicznej nie jest konieczną ani typową cechą współczesnego państwa (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, s. 1).

Instytucja taka nie była też wpisana w polską tradycję ustrojową. Pojawiła się dopiero w okresie transformacji po 1989 r. Koncepcja jej powołania wiązała się z potrzebą zapewnienia ochrony niezawisłości sędziowskiej. Dlatego Krajowa Rada Sądownictwa została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101; zob. art. 60 ust. 3 zmienionej konstytucji PRL). Kształt Rady określiła po raz pierwszy ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435, ze zm.).

Od początku swego istnienia KRS została ukształtowana jako organ o mieszanym składzie, uwzględniający przedstawicieli wszystkich trzech władz, z liczebną przewagą reprezentantów środowiska sędziowskiego. Kompetencje Rady dotyczyły współudziału w podejmowaniu decyzji personalnych dotyczących sędziów – ustawodawca uczynił z KRS koniecznego uczestnika w procesie podejmowania decyzji o powołaniu sędziego.

Konstytucja RP z 1997 r. utrzymała ten organ w systemie, czyniąc go odpowiedzialnym za strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał stanowczo stwierdza jednak, że w żadnym razie Konstytucja nie uczyniła z Krajowej Rady Sądownictwa organu, który miałby być reprezentacją władzy sądowniczej. To stwierdzenie ma wpływ na ocenę pozycji KRS w systemie organów władzy publicznej, jej struktury organizacyjnej oraz kompetencji.

2.1.2. Od początku istnienia Rady jej charakter ustrojowy budził wątpliwości. Bezsporne jest tylko to, że Rada to odrębny konstytucyjny kolegialny organ państwa (zob. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja – ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 180; B. Szmulik, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2001, s. 161; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 514).

Co do szczegółowych kwestii związanych z pozycją tego organu stanowiska w doktrynie są różne.

W. Sokolewicz i P. Winczorek zaliczyli KRS do struktury lub pionu władzy sądowniczej (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 181; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 241). J. Gudowski stwierdził, że jest ona elementem władzy sądowniczej w ujęciu szerokim (zob. J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11-12, s. 24). B. Banaszak i P. Sarnecki zakwalifikowali KRS do niezależnych pozajudkacyjnych organów władzy sądowniczej (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 619; P. Sarnecki, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 40).

2.1.3. Status KRS był również przedmiotem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w uzasadnieniach swoich orzeczeń odwoływał się do toczących się doktrynalnych sporów co do miejsca Rady w systemie organów władzy publicznej. W większości orzeczeń uznawał KRS za organ nienależący do władzy sądowniczej.

Z wyroków TK wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą. KRS zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. wyroki z: 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63).

Trybunał z konstytucyjnego zadania Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów wywodził obowiązek ustawodawcy do wyposażenia tego organu w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wykonania tego zadania (zob. wyroki z: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119).

Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem w swoim składzie tak dużą przewagę członków sędziów (17 osób) nad osobami powoływanymi przez Prezydenta (1 osoba) i parlament (6 osób), że jest traktowana jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej (zob. wyrok TK o sygn. K 12/03).

W wyroku o sygn. K 12/03, Trybunał wskazał, że Krajowa Rada Sądownictwa, pomimo mieszanego składu, jest organem pozajudkacyjnym, należącym jednak do organów władzy sądowniczej. Wyjaśnił przy tym, że za poglądem takim przemawia systematyka Konstytucji i umiejscowienie art. 186 Konstytucji w rozdziale VIII „Sądy i trybunały” (zob. wyrok o sygn. K 12/03). Tak wyraźne przypisanie KRS do władzy sądowniczej nie zostało wyrażone w późniejszym orzecznictwie TK. Przeciwnie, w kolejnych orzeczeniach Trybunał stwierdzał, że nie można traktować Rady w taki sposób, w jaki traktowane są organy władzy sądowniczej. Podkreślał też, że KRS nie sprawuje władzy sądowniczej (zob. wyrok o sygn. K 28/04).

2.1.4. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie potwierdza, że KRS nie jest organem władzy sądowniczej. Przemawia za tym zarówno treść konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji), jak i skład Rady.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, organami władzy sądowniczej są sądy i trybunały. Rada nie jest ani sądem, ani trybunałem, co powoduje, że w żadnym razie nie może ona być uznana za organ władzy sądowniczej. Konstytucja nie rozróżnia bowiem władzy sądowniczej w znaczeniu ścisłym i szerokim. Wyraźnie zaś określa, jakie podmioty do tej władzy należą, i jest to wyliczenie enumeratywne.

Przyznania statusu organu władzy sądowniczej nie gwarantuje wpisanie KRS do rozdziału VIII Konstytucji „Sądy i trybunały”, ponieważ Rada nie jest ani sądem, ani trybunałem. Umiejscowienie jej w rozdziale VIII Konstytucji jest raczej wyrazem decyzji

ustrojodawcy ze względu na rolę Rady dla sądownictwa jako stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Przeciwko uznaniu Rady za organ władzy sądowniczej przemawia także jej skład, w którym oprócz przedstawicieli sądów, są też przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. A. Zieliński, *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, „Państwo i Prawo” z. 6/1993, s. 84 i n; L. Garlicki, *op.cit.*, s. 3).

2.1.5. Krajowej Rady Sądownictwa nie można też traktować jako organu samorządowego czy przedstawicielskiego sędziów polskich (zob. wyrok TK o sygn. K 12/03; inaczej: A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” z. 7/1998, s. 10-11; Z. Świda, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 284).

Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem charakter nie korporacyjny, ale mieszany. Mimo że Rada wykonuje pewne uprawnienia typowe dla samorządu zawodowego, to zakres jej działania jest znacznie szerszy i obejmuje zadania o charakterze państwowym (np. opiniodawanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków dotyczących tych materii; podejmowanie uchwał w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów; przedstawianie Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP postulatów dotyczących aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości).

Wyróżnienie wyżej wskazanych grup wśród członków KRS nie prowadzi jednak do różnicowania statusu prawnego przedstawicieli każdej z tych grup. Wszyscy członkowie Rady są więc równoprawni, gdyż działają wspólnie jako jeden kolegialny organ (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07). Toteż nieuzasadnione jest przyznawanie określonemu członkowi czy grupie członków KRS wyjątkowych – w porównaniu z pozostałymi członkami – uprawnień dotyczących podejmowania rozstrzygnięć w ramach organu. Waga głosu każdego członka Rady jest taka sama. Bez względu na przyjęty wewnętrzny kształt Rady, którego nadanie należy przecież do ustawodawcy zwykłego, trudno uzasadnić jako spełniającą konstytucyjne standardy sytuację, gdy podjęcie danej uchwały przez Radę uzależnione jest od tego, który z członków Rady oddaje głos (np. stworzenie takiej regulacji, zgodnie z którą do podjęcia uchwały konieczne są głosy określonych członków Rady, a bez nich nie można rozstrzygnąć sprawy mimo spełniania przesłanki związanej z wymaganą większością głosów i właściwym kworum). Innymi słowy, nie jest możliwe stworzenie systemu głosowania opartego na instytucji głosów ważonych, czy to na poziomie członków Rady, czy jej wewnętrznych organów.

2.1.6. KRS nie może być traktowana jako organ administracji państwowej, mimo że niektóre jej kompetencje są związane z wykonywaniem administracji sądowej, a niektóre formy postępowania Rady mogą upodabniać się do postępowania administracyjnego (zob. uchwały SN z: 23 lipca 1992 r., sygn. akt III AZP 9/92, OSN CP nr 7-8/1994, poz. 147; 21 grudnia 1993 r., sygn. akt III AZP 20/93, OSN CP nr 6/1994, poz. 119; 2 kwietnia 1997 r., sygn. akt III ZP 13/96, OSN IAPiUS nr 24/1997, poz. 482). Nie zmienia tego fakt, że w uchwale z 23 lipca 1992 r. (sygn. akt III AZP 9/92), Sąd Najwyższy określił Krajową Radę Sądownictwa jako „część struktury centralnych organów administracji wymiaru sprawiedliwości z pewnymi uprawnieniami właściwymi dla samorządu zawodowego”. Trybunał tej oceny nie podziela.

2.1.7. Analizując pozycję Rady w odniesieniu do jej konstytucyjnych zadań, należy wskazać, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (zob. wyroki TK o sygn. K 39/07 i o sygn. K 40/07). Sformułowanie „stoi na straży” można więc rozumieć zarówno jako prze-

ciwdziałanie naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i zapewnienie Radzie udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się owych naruszeń.

Art. 186 Konstytucji określa ogólne zadanie Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, ale – poza przyznaniem KRS prawa inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym – przepis ten nie wskazuje ani środków, ani procedur służących realizacji tego zadania. Co do zasady pozostawione to zostało ustawodawcy zwykłemu, a wyjątek w tym względzie stanowi art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek KRS (zob. wyrok TK o sygn. P 16/04).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że Rada jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Realizuje to za pomocą posiadanych instrumentów prawnych. Z kolei systematyka Konstytucji wymaga, by uprawnienia KRS były traktowane całościowo. Dlatego zadanie stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, polega na skorzystaniu z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpieniu z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów prawa do Trybunału (zob. wyroki TK o sygn. K 25/07 i o sygn. K 40/07).

Odnosząc się do tej kwestii, Trybunał chce jednak podkreślić, że niezależność sądu i niezawisłość sędziów nie są wartościami danymi samym sobie. Nie są one też uzasadnieniem czy powodem budowania szczególnej pozycji sądu i sędziego. Wręcz przeciwnie. Mają charakter funkcjonalny – są gwarancją umożliwiającą władzy sądowniczej realizowanie celów jej wyodrębnienia. Wartości te są więc ściśle związane z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu oraz sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W żadnym razie niezależność sądów i niezawisłość sędziów nie może być podstawą do budowania abstrakcyjnych przywilejów dla przedstawicieli władzy sądowniczej.

Jednocześnie zadaniem Rady jest gwarantowanie realizacji zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji. W szczególności chodzi o urzeczywistnienie tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej.

Trybunał przypomina przy tym, że art. 173 Konstytucji, w którym jest mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Rozdzielone władze nie są niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zob. zasada współdziałania władz określona w preambule do Konstytucji).

Odrębność i niezależność sądów, tak mocno podnoszona ostatnio w dyskursie publicznym, nie może znosić lub zaburzać działania mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy tymi wszystkimi władzami. Każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które „pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymywać, hamować jej działania” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 71; wyrok TK o sygn. K 12/03). Krajowa Rada Sądownictwa jest taką instytucją, która gwarantuje to współdziałanie, ale tylko wówczas, kiedy właściwie będzie się odczytywać jej ustrojową pozycję – nie jako reprezentacji interesów sędziów, ale jako organu, który ma właśnie gwarantować podział władzy. Inne rozumienie roli KRS, w szczególności jako organu reprezentującego interesy danej grupy zawodowej, będzie prowadzić do wypaczenia tej podstawowej konstytucyjnej zasady – fundamentu demokratycznego państwa.

2.1.8. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie potwierdza, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem władzy sądowniczej. Zarówno funkcje, jak i prawne środki działania nie pozwalają utożsamiać KRS z sądami i trybunałami. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aktualna pozycja ustrojowa KRS, jej zadania i kompetencje nie obligują do stosowania wobec Rady takich samych gwarancji jak wobec konstytucyjnych organów władzy sądowniczej (por. wyrok TK o sygn. K 28/04)

Trybunał uznaje też, że KRS jest organem, który wykracza poza ujęcie zasady podziału władzy, o którym mowa w art. 10 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, Rada jest organem strukturalnie umiejscowionym pomiędzy władzami. Funkcjonalnie jest ona związana z administracją wymiaru sprawiedliwości i reprezentacją środowiska sędziowskiego (T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 514; L. Garlicki, komentarz do art. 186, *op.cit.*, s. 4).

Takie umiejscowienie warunkuje rolę KRS jako organu stanowiącego instrument realizacji konstytucyjnej zasady równowagi między trzema władzami, a także forum współpracy i równoważenia się władz. Podkreśla to również mieszany charakter składu KRS.

To powoduje, że Rada musi być forum wymiany i ścierania się stanowisk, a to czyni z niej organ, w którym powinien być prowadzony dialog przedstawicieli władzy ustawodawczej (posłowie i senatorowie), wykonawczej (osoba powołana przez Prezydenta, Minister Sprawiedliwości) i sądowniczej (sędziowie) dotyczący strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. I ten dialog jest najwyższą wartością warunkującą specyfikę tego organu. Liczebna przewaga przedstawicieli jednej władzy w strukturze KRS nie może marginalizować znaczenia członków wybieranych przez Sejm, Senat, a także członków wchodzących w skład Rady z urzędu czy osoby powołanej przez Prezydenta RP. Zgodnie z Konstytucją, Rada liczy bowiem 25 członków, którzy mają równy głos w sprawach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Z istoty Rady wynika też, że wyraża ona na zewnątrz swą wolę jako jednolity organ (uchwała KRS), ale sposób dochodzenia do uchwały, czy procedura podejmowania decyzji, będzie określona ustawą, gdyż wynika to wprost z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Trybunał dostrzega tu konstytucyjnie umocowaną znaczącą rolę ustawodawcy. Zakres swobody jego działania wskazany w art. 187 ust. 4 Konstytucji jest szeroki. Obejmuje ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków, co powoduje, że wśród przepisów konstytucyjnych zawierających odesłania do uregulowania określonych zagadnień dotyczących konstytucyjnych organów państwa w ustawie – regulacja dotycząca KRS daje ustawodawcy dużą swobodę. To znaczy, że ustawodawca może uregulować więcej zagadnień dotyczących KRS niż w odniesieniu do innych organów wskazanych w Konstytucji. Dla porównania, w wypadku Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu ustawa ma określać ich organizację oraz tryb postępowania przed danym trybunałem (art. 197 i art. 201 Konstytucji). Skład tych organów i sposób ich powoływania jest uregulowany w Konstytucji. Z kolei, zgodnie z art. 207 Konstytucji, organizację i tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa. W art. 227 ust. 7 Konstytucji ustrojodawca przesądził zaś o tym, że organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa.

Wskazane przykłady pokazują, że nie można jednakowo podchodzić do oceny realizacji przez ustawodawcę konstytucyjnej delegacji dotyczącej uregulowania określonych zagadnień dotyczących danego organu w ustawie. Do każdego z tych organów należy podchodzić w sposób autonomiczny.

2.2. Skład Krajowej Rady Sądownictwa.

Ustrojowy charakter i pozycję KRS wyznacza przede wszystkim jej skład (zob. P. Tu-leja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa*).

XX-lecie działalności, red. P. Tuleja, Toruń-Warszawa 2010, s. 69). Typową cechą rad sądownictwa jest nadanie im charakteru mieszanego oraz powiązanie ich składu z reprezentacją zarówno środowiska sędziowskiego, jak i innych władz państwa (ustawodawczej i wykonawczej), które ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie sądownictwa. Podmioty te mają prawo, we wskazanej konstytucyjnie proporcji, delegować członków do składu Rady (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187, *op.cit.*, s. 1-2).

2.2.1. 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”.

Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (art. 187 ust. 4 Konstytucji).

Z art. 187 ust. 1 Konstytucji wynika zatem, że w skład Rady wchodzi przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W ten sposób dochodzi do zaangażowania wszystkich segmentów władzy w zapewnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2.2.2. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem jakościowo jednolitym. Liczy 25 członków, których można podzielić na trzy grupy, co bezpośrednio wynika z art. 187 ust. 1 Konstytucji. Pierwszą grupę stanowią osoby wchodzące w skład Rady z urzędu oraz osoba powołana przez Prezydenta RP. Ich członkostwo w KRS rozpoczyna się i kończy z chwilą objęcia i utraty zajmowanego stanowiska. Udział w składzie tych podmiotów ma charakter osobisty, a to znaczy, że nie mogą przekazywać tego uprawnienia innym podmiotom (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 523).

Osoba powołana przez Prezydenta RP do składu KRS ma zapewnić wymianę informacji pomiędzy Radą a Prezydentem, który jest adresatem wielu uchwał tej Rady. Charakter nominacji zakłada związek z kadencją Prezydenta RP oraz prawo Prezydenta RP do odwołania tej osoby w każdym czasie (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187, *op.cit.*, s. 4).

2.2.3. Drugą grupę członków Rady stanowią wybrani przez Sejm – posłowie i wybrani przez Senat – senatorowie. Ich członkostwo ma charakter pochodny. Jest bowiem warunkowane pierwotnym uzyskaniem mandatu posła lub senatora. Z przepisów Konstytucji wynika, że członkostwo tych osób w Radzie wygasa w związku z ustaniem ich mandatu. W tym kontekście co najmniej niespójna z Konstytucją jest redakcja art. 9 ust. 3 ustawy o KRS, który pozwala na zachowanie przez te osoby członkostwa w KRS także po upływie kadencji posła lub senatora, do czasu wyboru nowych członków. Przepis ten stanowi bowiem, że: „Członkowie Rady wybrani przez Sejm i Senat pełnią swoje funkcje do czasu wyboru nowych członków”.

Wątpliwości konstytucyjne budzi to, że ustawa dopuszcza sytuację, w której czasowo w Radzie będą zasiadać osoby, które nie mieszczą się w żadnej kategorii jej członków, wynikającej z art. 187 ust. 1 Konstytucji. Upływ kadencji Sejmu i Senatu powoduje, że mandat posła i senatora wygasa. A zatem od tej pory osoby zasiadające w Radzie przestają być posłami i senatorami. Literalna wykładnia art. 9 ust. 3 ustawy o KRS pozwala jednak takim osobom na kontynuowanie członkostwa w KRS.

W ocenie Trybunału, konieczność zapewnienia ciągłości działania organu nie usprawiedliwia tego, że zasiadają w nim osoby, których mandat wygasł. Skoro warunkiem nabycia członkostwa w Radzie jest posiadanie statusu posła lub senatora, utrata odpowiedniego statusu musi skutkować utratą członkostwa w Radzie. Jego dalsze utrzymanie może bowiem bu-

dzić wątpliwości co do legalności aktów podejmowanych przez Radę w składzie, w którym będą osoby, niemające konstytucyjnej legitymacji, bo w danym czasie nie są posłami czy senatorami.

Z kolei z art. 9 ust. 3 ustawy o KRS niespójny jest art. 14 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Ten przepis stanowi, że mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji w razie wygaśnięcia mandatu posła albo senatora.

Wreszcie art. 14 ust. 3 ustawy o KRS stanowi, że „Wybór nowego członka Rady powinien być dokonany w ciągu dwóch miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatu”. Ten wybór – w odniesieniu do posłów lub senatorów – nie będzie już wyborem na indywidualną 4-letnią kadencję, jaką sama Krajowa Rada Sądownictwa wywodzi z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Będzie wyborem uzupełniającym w danej kadencji parlamentu.

2.2.4. Kolejną grupę członków KRS stanowią sędziowie. Z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wynika, że w skład Rady muszą oni zostać wybrani. To znaczy, 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.

Konstytucja nie wprowadziła również ograniczenia podmiotowego, jeśli chodzi o wybór sędziów do składu KRS. To, że z art. 187 ust. 4 Konstytucji wynika, iż sposób wyboru jej członków określa ustawa, nie upoważnia ustawodawcy do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony (zob. R. Pęk, *Komentarz do art. 11 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Lex 2013; wyrok TK o sygn. K 25/07). Całe środowisko sędziowskie, z uwzględnieniem konstytucyjnego nakazu uczestnictwa z urzędu osób piastujących określone funkcje w Sądzie Najwyższym (dalej także: SN) i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (dalej także: NSA), powinno mieć równe szanse udziału w wyborze do KRS.

2.2.5. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał uznawał, że sposób konstytucyjnego ukształtowania składu KRS stanowi o niezależności Rady. Z art. 187 ust. 1 Konstytucji wynika jej mieszany charakter, który łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obowiązkowym udziałem Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA), przedstawicieli władzy wykonawczej (Minister Sprawiedliwości i osoba powołana przez Prezydenta RP) oraz czterech posłów i dwóch senatorów. Konstytucja przyznała w składzie Rady znaczną liczebną przewagę pochodzącym z wyboru sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz sędziom Sądu Najwyższego. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady (zob. wyroki TK o sygn. K 3/98, o sygn. K 25/07 i o sygn. K 40/07).

Trybunał przypomina, że przewaga sędziów w składzie KRS ma charakter liczebnny, ale nie powoduje, że status tych członków powinien być inny od pozostałych. O niezależności Rady jako odrębnego organu państwa nie decyduje to, że w jej składzie są między innymi sędziowie, ale to, że Konstytucja wyodrębniła Radę jako osobny byt, który ma swój skład i kompetencje i działa niezależnie od tego, jaką pozycję zajmują członkowie tego organu.

W wyroku o sygn. K 25/07 Trybunał wskazał, że „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. Na poziomie konstytucyjnym nie przewidziano ograniczenia, aby któryś z sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych lub wojskowych, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie mógł wybierać lub nie mógł być wybranym do składu KRS” (zob. wyrok o sygn. K 25/07).

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem zajęтым 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.

Polski system prawny dopuszcza sytuację, gdy członkami danego organu władzy publicznej są sędziowie, których w skład tego organu powołuje organ spoza władzy sądowniczej. Jako przykłady należy tu podać Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW), która nie jest sądem, ale ma skład sędziowski. Członków PKW powołuje Prezydent RP spośród sędziów TK, SN i NSA wskazanych odpowiednio przez Prezesa TK, Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA. Również okręgowe komisje wyborcze, mimo że nie są sądami, składają się z sędziów i są powoływane przez PKW. I mówi o tym właśnie ustawa, która wskazuje podmiot wyznaczający grono kandydatów (zob. ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2017 r. poz. 15).

2.2.6. W orzecznictwie i doktrynie prawnej toczy się spór co do sposobu wyboru sędziów członków KRS. Spór ten dotyczy konstytucyjności obecnego ukształtowania tej procedury w ustawie o KRS.

Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że z art. 187 ust. 1 Konstytucji nie wynikają szczegółowe zasady wyboru sędziów do KRS, a to znaczy, że nie ma konstytucyjnych gwarancji równego prawa głosu każdego sędziego w procedurze wyboru. Zdaniem SN, Konstytucja pozostawia w tym zakresie swobodę ustawodawcy (zob. wyroki SN z: 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt III KRS 10/10, Lex nr 678015; 15 marca 2011 r., sygn. akt III KRS 1/11, OSNPiUS nr 9-10/2012, poz. 131; 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt III KRS 8/14, Lex nr 1738465).

Niektórzy przedstawiciele doktryny krytykują to stanowisko i wskazują, że każdy sędzia w tym samym stopniu jest reprezentantem władzy sądowniczej, a ich status konstytucyjny jest taki sam. Konstytucja nie preferuje w wyborach do KRS sędziów żadnego rodzaju sądów. Jeśli więc Konstytucja nie ogranicza praw wyborczych żadnego sędziego w zakresie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, to wykładnia językowa nakazuje uznać, że wszyscy oni mają ten sam status wyborczy (zob. B. Kostyk, *Niekonstytucyjność trybu wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia” nr 2/2015, s. 89).

Nie chcąc włączać się w tę dyskusję, Trybunał pragnie jednak zwrócić uwagę, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody w odniesieniu do sposobu wyboru

członków KRS spośród sędziów. Mechanizm zawarty w badanej ustawie o KRS jest jednym z możliwych do zastosowania, ale nie można traktować go jako jedyne. Możliwe są ustawowe zmiany zasad wyboru kandydatów na członków KRS, w zakresie podmiotów, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

2.2.7. Mieszany charakter składu Rady nie powoduje zróżnicowania członków jej składu. KRS działa i powinna działać jako jednolity organ kolegialny. Może natomiast mieć rozbudowaną strukturę wewnętrzną. Ważne, by wszystkim członkom Rady przysługiwała jednakowa pozycja w jej składzie, mimo że poszczególni członkowie są wyłaniani do tego składu w różny sposób (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187..., s. 2-3).

Członkostwo w KRS jest niezależne od pełnionych funkcji lub wykonywanego zawodu, a osoby wchodzące w jej skład nie są związane instrukcjami podmiotów, które je powołały albo wybrały. Istotą członkostwa w Radzie jest bowiem podejmowanie zadań, które mieszczą się w jej konstytucyjnych ramach, a więc stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. *tamże*, s. 5).

2.2.8. Trybunał stwierdza, że art. 187 ust. 1 Konstytucji nie przesądza pożądanego modelu wyboru sędziów do KRS. Minimum, które musi być zapewnione to wybór 15 sędziów spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (zob. P. Mikuli, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 9; K. Zawislak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia” nr 3/2012, s. 124).

Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu na kandydowanie i zapewniają możliwość wyboru do KRS. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni zasad wyboru sędziów do Rady na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, uwzględnił treść art. 187 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Trybunał stwierdza, że ustawodawca zwykły, zobowiązany tym przepisem do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy KRS, nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Ustawodawca został jedynie zobowiązany do uregulowania sposobu wyboru sędziów do Rady (zob. wyrok TK o sygn. K 25/07).

2.2.9. Zagadnieniem odrębnym od kwestii składu KRS jest jej wewnętrzna organizacja. Art. 187 ust. 2 Konstytucji stanowi, że: „Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących”.

Uprawnienie Rady do kształtowania swej wewnętrznej struktury, możliwość ustalenia przez samą Radę wewnętrznego trybu działania w przyjętym przez siebie regulaminie oraz podejmowanie decyzji przez Radę na posiedzeniach w formie uchwał gwarantuje odrębność i niezależność KRS od innych organów państwa (zob. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa*, s. 15).

Art. 187 ust. 2 Konstytucji określa podstawowe elementy organizacji wewnętrznej KRS. Przepis ten wymaga, by wewnętrznymi organami byli co najmniej przewodniczący Rady oraz dwóch wiceprzewodniczących. Trybunał podkreśla, że Konstytucja nie zakazuje tworzenia innych organów wewnętrznych Rady. Z art. 187 ust. 4 Konstytucji wynika jednak, by kształtowanie ustroju KRS, a zatem także jej organów wewnętrznych, było dokonywane w drodze ustawy (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187, *op.cit.*, s. 6).

To samo dotyczy określenia form działania Rady i trybu jej pracy. Odrębność KRS oznacza, że może ona, w ramach określonych Konstytucją, działać w określonych formach, również przy pomocy swoich organów wewnętrznych.

W wyroku o sygn. P 6/99 Trybunał stwierdził wyraźnie, że ustawa może w różny sposób kształtować charakter prawny uchwał KRS. Musi jednak uwzględniać przy tym konstytucyjne zadanie Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2.3. Zasada kadencyjności i jej ochrona.

2.3.1. Z analizy przepisów Konstytucji wynika, że regulacje dotyczące kadencji całych organów kolegialnych, jak i kadencji indywidualnych osób wchodzących w ich skład nie są ukształtowane według jednego schematu. Każdy niepochozący z wyborów powszechnych konstytucyjny organ kolegialny powoływany jest w odmienny sposób. Wpływ na to ma jego pozycja ustrojowa i funkcje. Przesłanki te uzasadniają też zróżnicowanie przez ustrojodawcę, czyli na poziomie konstytucyjnym, stopnia szczegółowości przepisów dotyczących aspektów instytucjonalnych tych organów. Nakazują też odrębnie podchodzić do każdego z tych organów, jeśli chodzi o kształt jego kadencji lub kadencji osób, wchodzących w skład tego organu, w tym możliwości jej modyfikacji (zob. szerzej na temat kadencji konstytucyjnych organów państwa w wyroku TK z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95).

Trybunał potwierdza, że kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości (por. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 192). W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania.

Posłużenie się przez ustrojodawcę zasadą kadencyjności oznacza, że pełnienie funkcji wybieranego członka KRS podlega ochronie prawnej polegającej na wzmocnieniu jej stabilności. Ochrona ta nie ma jednak charakteru absolutnego.

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału dopuszcza się możliwość wprowadzania w tym zakresie pewnych ograniczeń, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny (zob. np. wyroki z: 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101; 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63).

Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności (zob. wyrok o sygn. K 25/07). Trybunał twierdził też, że „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych” (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07).

Trybunał w niniejszym składzie uznał, że twierdzenia te pozostają aktualne. Dlatego ustawodawca dokonując takiego działania powinien dochować szczególnej staranności i pamiętać przy tym, że Trybunał jest uprawniony do oceny każdego konkretnego wypadku i może w kwestii zaistnienia nadzwyczajnych, konstytucyjnych okoliczności zająć odmienne stanowisko.

2.3.2. Art. 187 Konstytucji dość szczegółowo określa złożoną strukturę Krajowej Rady Sądownictwa. Poza osobami wchodzącymi w jej skład z mocy prawa lub z powołania Prezydenta, spośród sędziów, posłów i senatorów wybierani są w liczbie wskazanej w ust. 1 pkt 2 i 3 wymienionego artykułu pozostali członkowie KRS, których – jak stanowi ust. 3 – kadencja trwa cztery lata. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 26/03 stwierdził, że: „Użyte sformułowanie «kadencja wybranych członków» pozwala stwierdzić, że Krajowa Rada Są-

downictwa nie jest w całości organem kadencyjnym. 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”.

Konstytucja nie przewiduje zatem kadencyjności organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa. Okoliczność, że większość członków KRS jest wybieranych na czteroletnią kadencję, nie powoduje, że cała Rada staje się organem kadencyjnym. Kadencja związana jest bowiem nie z samym organem, ale z niektórymi osobami (grupami członków) go tworzącymi.

Gwarancje czteroletniej kadencji wybieranych członków KRS nie mają przy tym charakteru bezwzględny. Ze względu na brzmienie art. 187 ust. 4 Konstytucji, z którego wynika, że ustroj Rady ma określać ustawa, ustrojodawca dopuścił sytuacje, gdy w ustawie zostaną wskazane wypadki odstępstwa od tej czteroletniej kadencji.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. dochodziło do zmian ustawowych, które odnosiły się do zagadnienia kadencji wybieralnych członków KRS.

Wprawdzie podczas uchwalania ustawy o KRS, w uzasadnieniu jej projektu, wskazywano, że Konstytucja nie przewiduje takiego odstępstwa od zasady czteroletniej kadencji, wobec czego możliwość odwołania wybranego członka Rady nie może być utrzymywana w ustawie, jak to miało miejsce w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 2001 r.), jednak w doktrynie dopuszcza się taką możliwość. W szczególności podkreśla się, że w Konstytucji nie można znaleźć podstawy do sformułowania zakazu uregulowania zagadnienia odwołania wybranego członka Rady w ustawie zwykłej rozwijającej jej postanowienia (zob. B. Banaszak, komentarz do art. 187, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, teza 9, s. 822).

2.3.3. Kadencja wiąże się ze sprawowaniem mandatu. O ile kadencja dotyczy okresu, na jaki powierzono pełnienie określonej funkcji, o tyle mandat jest upoważnieniem do pełnienia obowiązków i wykonywania praw członka Rady. W wypadku wybieranych członków KRS, mandat zaczyna się z rozpoczęciem kadencji i jest uprawnieniem do sprawowania funkcji członka Rady przez czas określony w art. 187 ust. 3 Konstytucji. Zasadą jest, że mandat trwa tak długo, jak długo pełniona jest funkcja. Zakończenie pełnienia funkcji oznacza zakończenie mandatu (zob. R. Pęk, *Komentarz do art. 14 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Lex 2013).

Konstytucja stanowi, że kadencja członków KRS pochodzących z wyborów wynosi 4 lata. W wyroku o sygn. K 25/07 Trybunał badał kwestię kadencji członków KRS i mimo że w tamtej sprawie uznał kwestionowane przepisy za niekonstytucyjne, nie założył, że kadencja ta ma charakter bezwzględny. Trybunał badał przepis o niepołączalności stanowisk prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego z członkostwem w KRS. Badany przepis ograniczał krąg osób, które mogą być członkami KRS w odniesieniu do jednej grupy sędziów (sędziów sądów powszechnych), a pozostawiał możliwość bycia członkami KRS prezesom i wiceprezesom sądów wojсковych i administracyjnych. Trybunał uznał przepis ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych za niekonstytucyjny, gdyż w świetle z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, każdy sędzia spośród sędziów sądów określonych w tym przepisie ma prawo być członkiem Rady w określonej kadencji, po przejściu procedury wyborczej określonej w przepisach ustawy, zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten zawężył bowiem konstytucyjnie określony krąg osób mogących być członkami Rady. Naruszył więc konstytucyjne podstawy ustroju Rady.

We wskazanym wyroku Trybunał odniósł się do kwestii kadencji członków KRS. Nie zanegował przy tym, że ustawa o KRS może wyliczać przesłanki wygaśnięcia mandatu takiego członka, co już jest odstępstwem od czteroletniej kadencji. Możliwość uzasadnionej ingerencji w kadencję członków KRS w ustawie nie została zatem podważona. Jednocześnie TK orzekł o niekonstytucyjności przepisów skracających kadencję sędziów sądów powszechnych członków KRS, którzy będąc prezesami albo wiceprezesami tych sądów, nie chcieli zrezygnować z tych funkcji na rzecz członkostwa w KRS. Do wydania określonego wyroku przyczyniły się dodatkowe argumenty, w szczególności to, że w ramach grupy sędziów zróżnicowano wymogi dla kandydatów sędziów, którzy mieliby zostać członkami KRS.

Również w literaturze przedmiotu nie traktuje się kadencji członków KRS jako bezwzględnie niewzruszalnej. Podkreśla się choćby jeden sposób umożliwiający jej wzruszenie – sprawę odwołania członka KRS, mimo że przepisy Konstytucji nie przewidują możliwości odwołania członka Rady przed upływem kadencji. Uznaje się jednak, że takie działanie nie kłóciłoby się z charakterem tego organu, z uwagi na pozycję Rady jako przedstawicielstwa środowisk i instytucji. W takim wypadku odwołanie mogłoby nastąpić przez podmiot dokonujący wyboru, a nie przez Radę (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187, *op.cit.*, s. 5-6).

3. Ocena konstytucyjności procesu wyboru do KRS członków spośród sędziów sądów administracyjnych i sądów powszechnych.

3.1. Przedmiot kontroli.

3.1.1. Pierwszy z przedstawionych przez Prokuratora Generalnego problemów konstytucyjnych dotyczy sposobu kształtowania składu Rady w odniesieniu do wyboru jej członków spośród sędziów sądów administracyjnych i sądów powszechnych. W tym zakresie Prokurator zakwestionował dwie grupy przepisów: 1) art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS oraz 2) art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS.

Pierwsza z grup zakwestionowanych przepisów dotyczy wyborów do KRS członków spośród sędziów sądów powszechnych. Zgodnie z art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o KRS: „Art. 11. 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”.

Art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS stanowią, że: „Art. 13. 1. Zebrania sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swych członków w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego.

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

Druga grupa kwestionowanych przepisów odnosi się do sposobu wyborów do KRS członków spośród sędziów sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o KRS: „Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady”.

Art. 12 ust. 1 ustawy o KRS stanowi, że: „Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli”.

3.1.2. Art. 11 ustawy o KRS uregulował proporcje miejsc przysługujących poszczególnym kategoriom sądów i określił, że w skład Rady wchodzi dwóch sędziów Sądu Najwyższego (ust. 1), dwóch sędziów sądów administracyjnych (ust. 2), dwóch sędziów sądów apela-

cyjnych (ust. 3), ośmiu sędziów sądów okręgowych i rejonowych (ust. 4) oraz jeden sędzia sądu wojewódzkiego (ust. 5). Wybór sędziów członków KRS następuje odrębnie, w ramach każdej z podanych wyżej grup sędziów. Sposób wyboru został powiązany z systemem samorządu sędziowskiego i należy mieć na uwadze, że w ramach różnych grup, sędziów członków KRS wybierają różne gremia sędziowskie. W ten sposób doszło do zróżnicowania siły udziału sędziów sądów poszczególnych szczebli w procesie wyboru członków KRS (zob. R. Pęk, *Komentarz do art. 11 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Lex 2013).

3.1.3. Dwóch członków Rady spośród sędziów SN, wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN.

3.1.4. Wyboru dwóch członków Rady spośród sędziów sądów administracyjnych dokonuje bezpośrednio Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej także: WSA). W ten sposób Zgromadzenie Ogólne staje się organem przedstawicielskim, który tworzą sędziowie NSA w stanie czynnym i przedstawiciele wybrani przez zgromadzenia każdego z wojewódzkich sądów administracyjnych. Z każdego WSA jest wybieranych dwóch przedstawicieli. Zadania takiego zgromadzenia ograniczają się do wyboru dwóch członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych (zob. M. Masternak-Kubiak, [w:] *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz.*, M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Warszawa 2009, s. 289).

Wybór jest dokonywany spośród sędziów sądów administracyjnych. To znaczy, że każdy czynny sędzia sądu administracyjnego (NSA lub WSA) może być wybrany do KRS. Ustawa nie określa proporcji miejsc w Radzie przysługujących sędziom NSA oraz sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych. Ukształtował się zwyczaj, że jedno miejsce w Radzie przysługuje sędziemu wybranemu spośród sędziów NSA, a drugie – sędziemu wybranemu spośród sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych.

Kadencje dwóch sędziów sądów administracyjnych – członków KRS nie pokrywają się. Ma to związek z utworzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (2004 r.).

Art. 96 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271, ze zm.) stanowił, że: „Pierwszego wyboru drugiego członka Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów sądów administracyjnych dokona Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego po wygaśnięciu mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa wybranego przez zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu”.

Przedstawiciele zgromadzenia ogólnego sędziów danego wojewódzkiego sądu administracyjnego są wybierani na cztery lata. Przyjmuje się, że ich kadencja ma charakter indywidualny i rozpoczyna swój bieg w dniu wyboru.

Jednocześnie komentatorzy tego rozwiązania odróżniają kadencję przedstawiciela zgromadzenia ogólnego danego wojewódzkiego sądu administracyjnego i kadencję sędziego członka KRS. R. Pęk wskazuje, że: „Z uwagi na to, że kadencja sędziów – członków KRS ma charakter indywidualny i kończy się w różnych okresach (...), przepis art. 12 ust. 2 ustawy o KRS powinien być interpretowany w ten sposób, że wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji każdego z członków Rady, z zastrzeżeniem, o którym mowa w pkt 5. Wyborów takich nie dokonuje się, jeżeli nie upłynęła kadencja przedstawicieli. Potrzeba zwołania zgromadzenia ogólnego wojewódzkiego sądu administracyjnego jest jednak w takim przypadku spowodowana prawem do zgłoszenia kandydatów na członka KRS

(art. 24 § 4 pkt 6 p.u.s.a.)” – (zob. R. Pęk, *Komentarz do art. 12 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Lex 2013).

3.1.5. Jeśli chodzi o sądy powszechne, to w art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o KRS zostały podzielone miejsca przysługujące poszczególnym rodzajom 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. Powyżej wskazane zebrania dokonują wyboru odrębnie i spośród swego grona.

Przyjęte w art. 13 ust. 3 ustawy o KRS rozwiązanie różni się od obowiązującego poprzednio rozwiązania na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o KRS z 2001 r. W ustawie o KRS z 2001 r., zgromadzenie ogólne sędziów apelacji wybierało członków KRS spośród sędziów sądu apelacyjnego, a nie „spośród swego grona”. To znaczy, że mogło ono wybrać każdego sędzię sądu apelacyjnego. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, wybór jest dwustopniowy. Zebranie sędziów sądu apelacyjnego, złożone z wszystkich sędziów danego sądu, wybiera przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych „spośród swego grona” (art. 13 ust. 3 ustawy o KRS). Następnie zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych dokonuje wyboru dwóch członków KRS spośród swego grona. Chodzi zatem o tych sędziów sądu apelacyjnego, którzy są przedstawicielami.

Podobnie jest w wypadku zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów, które wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady. Bierne prawo wyborcze do KRS przysługuje więc tylko sędziom sądu okręgowego lub sędziom sądu rejonowego, którzy są przedstawicielami wybranymi przez zgromadzenia ogólne sędziów okręgów. W ten sposób wybory członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych mają charakter pośredni, przez przedstawicieli, a bierne prawo wyborcze przysługuje tylko wybranym elektorom.

Sposób i tryb wyboru przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów określa art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS.

Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów są to organy samorządu sędziowskiego wybierane na cztery lata. Do ich zadań należy przede wszystkim wybór członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych: sędziów sądów apelacyjnych, sędziów sądów okręgowych oraz sędziów sądów rejonowych. Niezależnie od tego, 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 (zob. R. Pęk, *Komentarz do art. 13...*).

Przedmiot zebrania przedstawicieli determinuje sposób i tryb jego zwoływania. Zebranie przedstawicieli w celu wyboru członków Rady zwołuje Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady może zwoływać zebrania przedstawicieli tylko w celach wyborczych.

Zebrania w innym celu niż wyborczy (na przykład w celu zgłoszenia postulatów dotyczących działalności Rady i podjęcia uchwał dotyczących problemów pojawiających się w działalności sądów powszechnych) zwołuje Przewodniczący Rady. W tym przypadku Przewodniczący działa bez prawnego obowiązku konsultacji lub współdziałania z Ministrem Sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, zebrania sędziów sądów apelacyjnych oraz zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków. To znaczy, że zebranie wybiera swoich przedstawicieli spośród sędziów danego sądu apelacyjnego. W wypadku zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów wyrażenie „spośród swoich członków” znaczy, że zgromadzenie

wybiera swoich przedstawicieli spośród sędziów sądu okręgowego oraz sędziów sądu rejonowego, którzy tworzą dane zgromadzenie.

Zebranie sędziów sądu apelacyjnego nie jest tym samym co zgromadzenie ogólne sędziów apelacji. Zebranie sędziów sądu apelacyjnego składa się ze wszystkich czynnych sędziów tego sądu. Realizuje ono zadania określone w ustawach. Zgromadzenie ogólne sędziów apelacji składa się z sędziów sądu apelacyjnego, przedstawicieli sędziów sądów okręgowych działających na obszarze apelacji, w liczbie odpowiadającej liczbie sędziów sądu apelacyjnego, oraz przedstawicieli sędziów sądów rejonowych działających na obszarze apelacji, w tej samej liczbie. Do zadań tego zgromadzenia nie należy wybór przedstawicieli do zebrania przedstawicieli.

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. 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 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm.).

Aby zapewnić właściwą reprezentację sędziów danego sądu w zebraniach przedstawicieli, w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS został przyjęty mechanizm uzależniający liczbę przedstawicieli od liczby sędziów danego sądu apelacyjnego lub sędziów okręgu. W przypadku sędziów sądów apelacyjnych przedstawicieli wybiera się „w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego”, a w wypadku sędziów okręgu – „w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu” (zob. R. Pęk, *Komentarz do art. 13 ...*).

3.1.6. Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady. Wybór członka KRS przez Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych jest bezpośredni. Bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim czynnym sędziom sądów wojskowych.

3.2. Ocena zgodności.

3.2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 178 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS narusza art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przywołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli dotyczą niezawisłości sędziowskiej oraz składu Krajowej Rady Sądownictwa w kontekście naruszenia zasady równości w ukształtowaniu wyborów członków KRS spośród sędziów.

3.2.2. Trybunał przychylił się do zarzutu. Zdaniem Trybunału, najdalej idącym naruszeniem jest wykroczenie przez ustawodawcę poza zakres kompetencji przekazanej przez ustrojodawcę. Art. 187 ust. 4 Konstytucji stanowi, że: „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Konstytucja daje zatem ustawodawcy dość szeroki margines swobody kształtowania przedmiotowych zagadnień. Granicę tej swobody wyznaczają jednak przepisy konstytucyjne. Z tej perspektywy Trybunał odniósł się do zarzutu dotyczącego wyłaniania członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów administracyjnych.

3.2.3. Odnosząc się do konstytucyjności mechanizmu wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych, Trybunał zauważył, że skoro sposób ich wyboru określa ustawa, ale jednocześnie Konstytucja wskazuje w art. 187 ust. 1 pkt 2, że 15 członków Rady wybiera się spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, to ten przepis wyznacza nieprzekraczalne ramy działań ustawodawcy w zakresie kształtowania składu KRS.

Konstytucja nie wymienia kryteriów, które ustawodawca mógłby przyjąć, by zróżnicować możliwość kandydowania na członka KRS sędziów wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2. Stąd kryteriów tych nie można dowolnie określać w ustawie. Skład KRS jest bowiem materią konstytucyjną i bez konstytucyjnego upoważnienia nie może być modyfikowany.

Określone w art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania, tryb pracy KRS i sposób wyboru jej członków nie są materiałami, dotyczącymi składu KRS, który jest wyraźnie uregulowany w Konstytucji. O ile więc ustawodawca może określić sposób (procedurę) wyłaniania poszczególnych członków KRS, o tyle nie może materialnie wpływać na to, kto może być kandydatem na członka Rady.

Trybunał w obecnym składzie podziela tu ocenę pochodzącą z wcześniejszych swoich orzeczeń. Za aktualne w tym zakresie należy uznać stanowisko TK zajęte w wyroku o sygn. K 25/07, że ustawodawca nie może ustanawiać dodatkowych podmiotowych reguł związanych z tym, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony (zob. wyrok TK o sygn. K 25/07). Trybunał w obecnym składzie rozwija to stanowisko i je konkretyzuje.

Kształt konstytucyjnego składu KRS wiąże się z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nakazuje ona podmiotom znajdującym się w tej samej sytuacji (charakteryzujących się daną cechą relewantną) stworzenie takich samych warunków prawnych realizacji ich uprawnień. Wprawdzie nie istnieje podmiotowe prawo do bycia członkiem danego organu. Jeżeli jednak ustawa zasadnicza wskazuje krąg podmiotów, które mogą wchodzić w skład takiego organu, to znaczy, że akt niższego rzędu nie może tego zakresu modyfikować, jeśli nie upoważnia do tego Konstytucja. Osobom, które zgodnie z Konstytucją mogą być członkiem danego organu, należy zapewnić równe szanse ubiegania się na dane stanowisko. Kryteria dostępu muszą być wyraźne i jasne. Jeśli nie są one uszczegółowione, każdy, kto spełnia ogólne wymagania (jest podmiotem podobnym w rozumieniu zasady równości), powinien mieć możliwość kandydowania na to stanowisko, co oczywiście nie oznacza gwarancji bycia wybranym.

W analizowanym wypadku cechą wyróżniającą dane podmioty będzie status sędziego sądu powszechnego i odpowiednio sędziego sądu administracyjnego. W modelu, w którym sędziów członków KRS wyłaniają sędziowie, ustawodawca powinien stworzyć jednolitą procedurę wyłaniania kandydatów na członków KRS.

Z analizy treści art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS wynika, że ustawodawca ograniczył sędziom sądów powszechnych bierne prawo wyborcze na członka KRS. Ma to związek z takim ukształtowaniem procedury wyłaniania tych członków, że tylko wybrani elektorzy mogą spośród siebie wybrać określone osoby do Krajowej Rady Sądownictwa. Zdaniem Trybunału, Konstytucja dopuszcza system elektoralny jako schodkowy instrument realizacji czynnego prawa wyborczego, ale jeśli norma ustawowa wprowadza rozwiązanie, w którym elektorzy wybierają członków KRS już tylko spośród siebie, pozostaje to sprzeczne z Konstytucją. Z biernego prawa wyborczego korzystają bowiem według Konstytucji wszyscy sędziowie.

Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że na wskazane ograniczenie można spojrzeć w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, chodzi o zróżnicowanie sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów innych sądów, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (tj. Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów wojskowych).

Po drugie, zróżnicowanie dotyczy także mechanizmu wyboru sędziów członków KRS w samej grupie sędziów sądów powszechnych. Ustawodawca przewidział bowiem w tym zakresie dwie odrębne procedury.

Ograniczenie ustawowe dotyczy zatem nie tylko różnicowania prawa biernego sędziów zależnie od poszczególnych rodzajów sądów (powszechne, administracyjne, SN i NSA), ale też dyskryminowania sędziów w ramach tej samej grupy.

Zgodnie z ustawą o KRS, członkami KRS mogą być sędziowie sądów powszechnych wybrani przez zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swego grona oraz wybrani przez zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swego grona. Taka procedura wyraźnie różnicuje status sędziów sądów powszechnych. Zróżnicowanie wynikające z ustawy o KRS nie zostało przewidziane ani w art. 187 ust. 1 pkt 2, ani w art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Ponadto art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, określając zasady wyboru przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów, czynią to w sposób nieodzwierciedlający struktury sądownictwa powszechnego. Jeśli więc ustawodawca chciał wprowadzić określony mechanizm wylaniania członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych, to powinien to uczynić w sposób gwarantujący właściwą reprezentację tych sędziów, niezależnie od szczebla sądu, w którym sprawują urząd dani sędziowie.

Przewidziane rozwiązania nierówno traktują sędziów sądów rejonowych i okręgowych wobec sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych wobec sędziów sądów okręgowych. Takiego działania ustawodawcy nie uzasadniają konstytucyjne wartości i ma ono charakter nieproporcjonalny.

Kwestionowane przepisy różnicują też sposób wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych względem sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów innych sądów, wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. To powoduje, że ustawodawca nieracjonalnie zróżnicował mechanizm wyboru w ramach kategorii podmiotów podobnych wskazanych w tym przepisie. Brak jasnych i wyraźnych kryteriów zróżnicowania również jest wątpliwy konstytucyjnie.

3.2.4. Powyżej wskazane uwagi ogólne zachowują aktualność także w stosunku do oceny konstytucyjności mechanizmu wyboru członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych. Art. 11 ust. 2 ustawy o KRS nie ogranicza w tym wypadku biernego prawa wyborczego, gdyż każdy sędzia sądu administracyjnego może być wybrany na członka KRS, jednakże krąg podmiotów, które mogą dokonać wyboru nie spełnia standardów konstytucyjnych.

W wypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego, każdemu sędziemu tego sądu przysługuje prawo głosu, gdyż jest członkiem Zgromadzenia Ogólnego. W przypadku sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, tylko przedstawiciele tych sądów, a nie wszyscy sędziowie, mogą wybierać osoby do Rady.

Pozbawienie prawa głosu, a więc prawa decydowania wszystkich sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych o wyborze członków KRS w sytuacji, gdy takie prawo mają sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania pozycji sędziów sądów administracyjnych. Ani art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, ani art. 187 ust. 4 Konstytucji nie pozwalają na dokonanie zróżnicowania w ramach kategorii podmiotów podobnych, jaką są sędziowie sądów administracyjnych.

Działanie ustawodawcy powoduje więc, że wykroczył on poza zakres konstytucyjnego upoważnienia i w sposób niezgodny z Konstytucją określił sposób wyłaniania członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych, co narusza art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.2.5. Trybunał Konstytucyjny podziela zatem stanowisko Prokuratora Generalnego, że art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS naruszają art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie ma związek z kształtem ustawowych przepisów o wyborze sędziów członków KRS. Zróżnicowanie sposobu wyboru sędziów poszczególnych szczebli sądów powszechnych i administracyjnych wprowadza nieuzasadnioną dyskryminację sędziów. Nie stwarza bowiem równych szans kandydowania na członka KRS.

3.2.6. Drugim argumentem, który wskazał wnioskodawca jako uzasadniający niekonstytucyjność mechanizmu wyboru sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa, jest zarzut naruszenia niezawisłości sędziowskiej, wynikającej z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

W orzecznictwie TK ugruntowane jest stanowisko, że sędziowska niezawisłość musi podlegać ochronie konstytucyjnej i ustawowej. Gwarancje niezawisłości trzeba rozpatrywać w aspekcie personalnym i w aspekcie merytorycznym. Aspekt personalny odnosi się do praw i obowiązków sędziego. W tym zakresie należy wymienić w szczególności: stabilizację urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2), immunitet sędziowski (art. 181), odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2), apolityczność (art. 178 ust. 3), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2). Aspekt merytoryczny niezawisłości oznacza, że sędzia, poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom, art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być w rozstrzyganiu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur (zob. wyrok TK o sygn. K 28/04).

Zasada podziału władzy wymaga niezawisłych podczas wykonywania ich funkcji orzeczniczej sędziów. Przepisy ustaw powinny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. np. orzeczenie z 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37).

Jednak pomimo powyższej konstatacji Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości Prokuratora Generalnego. W konsekwencji nie dokonał oceny zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Wprawdzie obecna regulacja określona w ustawie o KRS uzależnia możliwość bycia kandydatem na członka do KRS od sędziów z sądów wyższych instancji, nie ma to jednak bezpośrednio wpływu na orzekanie. Zasada niezawisłości sędziowskiej może więc stanowić tło i kontekst normatywny dokonywanej oceny. Jednakże samo członkostwo w Krajowej Radzie Sądownictwa nie ma związku z orzekaniem i dlatego Trybunał uznał, że art. 178 ust. 1 Konstytucji jest w sprawie nieadekwatnym wzorcem kontroli, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

4. Ocena konstytucyjności przepisów dotyczących kadencji wybieranych członków KRS.

4.1. Przedmiot kontroli.

Drugi, z przedstawionych we wniosku Prokuratora, problem konstytucyjny jest związany z treścią zasady kadencyjności wybieranych członków KRS. Prokurator zakwestionował art. 11 w związku z art. 13 ust. 3 i ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o KRS w zakresie, w jakim

przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady powinna rozpoczynać się w tym samym czasie.

Art. 11 ustawy o KRS stanowi, że: „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”.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o KRS: „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”.

Spośród wyżej wskazanych przepisów jedynie art. 13 ust. 3 ustawy o KRS odnosi się do kwestii kadencyjności i mogłyby być przedmiotem oceny Trybunału ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

4.2. Ocena zgodności.

4.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 11 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze ustawy o KRS w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady powinna rozpoczynać się w tym samym czasie, narusza konstytucyjne przepisy o kadencji członków KRS i jest to regulacja niedookreślona i niezgodna z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji.

Prokurator zidentyfikował problem dotyczący konstytucyjności wskazanych przepisów jako pominięcie prawodawcze. Jego zdaniem, skutkiem tego pominięcia jest ukształtowanie się takiej wykładni, zgodnie z którą kadencja wybranych członków KRS ma charakter indywidualny.

O wadliwości ukształtowania przepisów dotyczących sposobu wyboru członków KRS wypowiedział się też Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 26/03, gdy badając przepisy ustawy o NBP stwierdził, że: ustawa o KRS z 2001 r., „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”. Trybunał zwrócił już wtedy uwagę na wadliwość w zakresie regulacji rodzaju kadencji. Tej wady nie usunięto. Warto zaznaczyć, że uwaga ta padła już po wydaniu przez KRS uchwały z 12 lutego 2002 r. w sprawie wykładni przepisów ustawy o KRS z 2001 r. w przedmiotowej kwestii (tj. charakteru kadencji sędziów-członków KRS z opinią J. Trzcíńskiego). Pożądaną regulacji zabrakło jednak także w obecnie obowiązującej ustawie o KRS z 2001 r.

4.2.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy, że problemem konstytucyjnym, dotyczącym kwestionowanych przepisów, jest pominięcie prawodawcze.

Z treści wskazanych jako przedmiot kontroli przepisów wynika bowiem, że zagadnieniem, które może budzić wątpliwości konstytucyjne jest kwestia charakteru kadencji wybieranych sędziów członków KRS. Chodzi o to, że z jednej strony art. 187 ust. 3 Konstytucji stanowi, że kadencja wybranych członków Rady trwa 4 lata, a art. 13 ust. 3 ustawy o KRS stanowi, że wybory przedstawicieli, którzy mają wybierać członków KRS, przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na cztery lata. To sugerowałoby, że wybór na daną kadencję członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie ma charakteru zindywidualizowanego. Z drugiej strony ze stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa i utrwalonej praktyki wynika, że kadencja, o której mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji, ma charakter zindywidualizowany.

Niemniej Trybunał dostrzega, że w powyższej kwestii w ciągu kilkunastu lat od wyrażenia stanowiska przez KRS z 2002 r. wytworzyła się stała praktyka, wynikająca z określonej w tym stanowisku utrwalonej wykładni przepisów. Dowodzi tego także zachowanie wspomnianego stanowiska w materiałach dostępnych na stronie internetowej KRS, jako stanowiska aktualnego (zob. www.krs.pl).

Trybunał jest świadomy, że nie jest uprawniony do kontrolowania wykładni przepisów ani aktów stosowania prawa. Trybunał przypomina również, iż w jego orzecznictwie ukształtował się pogląd, że w zakresie jego kognicji mieści się dokonywanie kontroli konstytucyjności treści przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115, wyroki z: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83 i powołane w nich orzecznictwo). To znaczy, że jeżeli w wyniku utrwalonego i jednolitego sposobu stosowania prawa, w sposób bezsporny została ustalona wykładnia danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87). Jednakże taka aktywność Trybunału powinna być stosowana wyjątkowo, a stwierdzenie, że zachodzi zależność między interpretacją i stosowaniem a stanowieniem prawa wymaga każdorazowo oceny, czy rzeczywiście występuje powtarzalna i powszechna wykładnia określonego przepisu. Jeśli takiej okoliczności nie można ustalić i wskazać odpowiednich argumentów, wówczas nie można poddać kontroli zaskarżonych przepisów. Powodem tej kontroli nie może być tylko to, że organ stosujący prawo dokonał ich wykładni, która budzi wątpliwości konstytucyjne (zob. postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

Trybunał zbadał i uznał, że w analizowanej sprawie występuje utrwalona wykładnia kwestionowanych przepisów i wynikający z niej sposób ich stosowania. W wypadku wykładni pojęcia „kadencja wybranych członków KRS” praktyka jest powszechna, stała i utrwalona, czego wyrazem jest powoływane stanowisko KRS z 2002 r., a także to, że w historii wyborów członków KRS pojawiały się wypadki, w których kadencja różniła się od kadencji większości wybieranych członków KRS (zob. kadencje sędziów członków KRS: A. Jagiełły, R. Kęska, R. Pęka, K. Wojtaszka, J. Grzędy).

Punktem wyjścia oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów muszą być zatem przepisy w rozumieniu, które stało się podstawą stałego sposobu ich stosowania. Trybunał nie może tej wykładni i wynikającej z niej praktyki bagatelizować; przeciwnie – powinien uczynić z nich podstawę swoich rozważań. W związku z tym zarzut pominięcia ustawowego jest nieadekwatny do wykładni i sposobu stosowania zaskarżonych przepisów, i dlatego ten zarzut nie zasługiwał na uwzględnienie.

4.2.3. Wobec powyższego Trybunał uznał, że problemem konstytucyjnym w przedmiotowej sprawie jest nie pominięcie ustawodawcze, ale zagadnienie zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli w ujęciu interpretacyjnym, które jest podstawą obecnego stałego sposobu ich stosowania.

Zdaniem Trybunału, podstawowym przepisem, który ma znaczenie w kontekście podniesionego zarzutu jest art. 13 ust. 3 ustawy o KRS. Wynika z niego, że wybory przedstawicieli, wchodzących w skład gremiów, które mają wybierać członków KRS spośród określonych gremiów w ramach sądownictwa powszechnego, przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na cztery lata.

Ze sposobu sformułowania tego przepisu wynika, że chodzi o upływ kadencji członków Rady łącznie, a nie każdego z osobna. Także wybór elektorów ma charakter kadencyjny i zależy od kadencji członków KRS. Taki kształt przepisów koresponduje z treścią art. 187 ust. 3 Konstytucji, w którym ustrojodawca nie dokonał indywidualizacji kadencji poszczególnych wybieranych członków KRS.

4.2.4. Jednakże według opinii KRS, z 2002 r., czteroletnia kadencja członków Rady, o której mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji, ma charakter kadencji indywidualnej. Wykładnia ta jest podstawą stałego sposobu wyboru członków Rady.

Trybunał nie podziela tej opinii. Przeciwno niej przemawiają wyniki wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Pierwotna, historyczna postać kadencji członków KRS na tle art. 187 ust. 3 Konstytucji także prowadzi do odmiennych wniosków.

Wykładnia językowa art. 187 ust. 3 Konstytucji nakazuje przyjąć zgół odmienny wniosek. W przepisie tym użyto pojęcia „kadencja” w liczbie pojedynczej, i odniesiono je do pojęcia „wybranych członków KRS” w liczbie mnogiej. To znaczy, że wszyscy wybierani członkowie KRS mają jedną, wspólną kadencję.

Nie można jednak poprzestać na wykładni językowej przepisu. Trybunał Konstytucyjny, badając przepisy normujące kadencję członków Rady Polityki Pieniężnej, podkreślił konieczność sięgnięcia do metody systemowej i funkcjonalnej pomimo jasnego wyniku metody językowej (zob. wyrok TK z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03).

Za wynikiem wykładni językowej art. 187 ust. 3 Konstytucji przemawia także wynik wykładni systemowej – porównanie tego przepisu z rozwiązaniem przyjętym w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że sędziowie Trybunału są wybierani „indywidualnie przez Sejm na 9 lat”. Co prawda mowa w nim o indywidualnym wyborze, a nie indywidualnej kadencji, niemniej w doktrynie prawa powszechnie przyjmuje się, że sformułowanie to stanowi także o zindywidualizowanej kadencji sędziego Trybunału (zob. np. M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2007, s. 157). W wypadku, o którym stanowi art. 194 ust. 1 Konstytucji, występuje pojęcie kadencji sędziego Trybunału, a nie sędziów Trybunału czy Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji. Takiego twierdzenia nie można jednak zastosować w odniesieniu do wybieranych członków KRS, o których stanowi art. 187 ust. 3 Konstytucji.

W rozpatrywanym wypadku przeciwko kadencji indywidualnej przemawia także to, że różnicuje ona bez uzasadnienia status wybieranych członków z uwagi na to, że są to członkowie wybrani spośród posłów albo senatorów czy też spośród sędziów. Należy zgodzić się z tezą, że kadencja, o której stanowi art. 187 ust. 3 Konstytucji nie odnosi się do organu jako całości ani do wszystkich poszczególnych członków KRS, lecz tylko do grupy „wybranych członków”. Nie jest to jednak równoznaczne z tym, że dotyczy ona odrębnie (indywidualnie) poszczególnych członków danej grupy. Obieralnymi członkami Rady są zarówno sędziowie poszczególnych sądów w liczbie piętnastu, jak i czterech posłów i dwóch senatorów. Artykuł 187 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje, że dotyczy jedynie kadencji posłów i senatorów albo ka-

dencji sędziów; przepis ten odnosi się do kadencji wszystkich wybieranych członków KRS. Przyjęty wariant koncepcyjny kadencji powinien być zatem wspólny dla wszystkich obieralnych członków Rady.

Z istoty mandatu posła lub senatora wynika, że jest on ograniczony czasowo. Toteż nie jest możliwe, by osoby te były wybrane na indywidualną kadencję. Czteroletnia kadencja parlamentarzystów w składzie KRS zawsze zatem musi trwać 4 lata. Jej istotą jest jednak liczenie tej kadencji w kontekście kadencji Sejmu, a nie wyboru poszczególnych posłów i senatorów do Rady.

Skoro kadencja posłów i senatorów – członków KRS nie ma obecnie charakteru indywidualnego, to kadencja także pozostałych, obieralnych członków KRS nie powinna mieć takiego charakteru.

Obecna wykładnia i sposób stosowania zaskarżonych przepisów prowadzą do nieuprawnionego konstytucyjnie zróżnicowania charakteru kadencji wybieranych członków KRS. Jeżeli Konstytucja nie wskazuje wyraźnie, że kadencja taka nie jest zindywidualizowana (jak w wypadku kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, o której stanowi art. 194 ust. 1 Konstytucji), to znaczy, że ustawodawca nie może dowolnie indywidualizować tej kadencji w zależności od podmiotów, których ona dotyczy.

Wykładnia językowa art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybieranych członków KRS ma charakter grupowy, nie jest nowa. Od dnia wejścia w życie tego przepisu Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy o KRS z 2001 r. (1 października 2001 r.) obowiązywał w szczególności art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 1989 r.), zgodnie z którym „kadencja Rady trwa cztery lata”. W praktyce nie podważano konstytucyjności tego przepisu, a w doktrynie powszechnie uznawano, że przepis ten stanowi o kadencji grupowej i jednolitej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o KRS z 1989 r. skład Rady był także mieszany; wchodził do niej w szczególności posłowie, senatorowie i sędziowie.

Powyższe względy powodują, że art. 13 ust. 3 ustawy o KRS rozumiany w ten sposób, że kadencja członków Rady wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji.

4.2.5. Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie może badać zgodności z przywołanymi wzorcami kontroli art. 11 i art. 13 ust. 4 ustawy o KRS. Przepisy te nie dotyczą bowiem bezpośrednio kadencji członków Rady, a ocena podnoszonych przez Prokuratora zarzutów, że w przepisach tych brakuje określonej regulacji prawnej nie należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Z art. 11 i art. 13 ust. 4 ustawy o KRS nie można wywodzić sugerowanego przez wnioskodawcę pominięcia prawodawczego. Z tego względu Trybunał zdecydował się umorzyć postępowanie w zakresie badania tych regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Trybunał uznał też, że zarzut Prokuratora dotyczący naruszenia zasady określoności prawa i legalizmu nie ma bezpośredniego związku z podnoszonymi zarzutami i z tego względu umorzył postępowanie w zakresie badania ustawy o KRS z tymi wzorcami kontroli.

5. Konkluzje.

Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem państwa, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jako organ władzy publicznej, musi działać na podstawie i w granicach prawa. Jest to organ niezależny i odrębny od sądów i trybunałów, a członkom KRS nie przysługują atrybuty właściwe władzy sądowniczej. Z tego względu organ ten nie może być traktowany jako część władzy sądowniczej ani jako jej reprezentacja. Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do kuriozalnego wniosku, że posłowie i senatorowie

członkowie KRS oraz Minister Sprawiedliwości są również reprezentacją władzy sądowniczej.

Krajowa Rada Sądownictwa nie jest również elementem samorządu sędziowskiego. Mieszany skład Rady, w którym są przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, powoduje, że jest ona organem zapewniającym równowagę i współdziałanie władzy, i tak powinna być ona postrzegana. Stanowi mianowicie gremium, w którym ścierać się mogą różne koncepcje i wizje dotyczące gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Te jednak muszą być realizowane na podstawie i w granicach prawa.

Członkowie KRS, mimo że jednocześnie są członkami poszczególnych segmentów władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), reprezentują ten organ i działają w sposób kolegialny. Konstytucja zadanie stania na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów powierzyła bowiem nie poszczególnym gremiom wchodzącym w skład Rady, ale organowi jako całości. Środki realizacji tego zadania są wskazane częściowo w Konstytucji, a pełniej w ustawie, o czym stanowi art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Ustawodawca ma dość szeroką swobodę w kształtowaniu ustroju KRS, a także zakresu jej działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru jej członków. Kompetencja ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Jej granice wyznaczają:

po pierwsze – zadanie Rady, a więc działanie mające na celu strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

po drugie – określony konstytucyjnie skład Rady: o ile bowiem ustawa może uregulować sposób wyboru członków Rady, o tyle nie może modyfikować jej substratu osobowego, wyznaczonego w art. 187 ust. 1 Konstytucji; kształtowanie składu KRS w ustawie nie może naruszać treści wynikających z tego przepisu Konstytucji, ani wprowadzać dodatkowych, nieistniejących w Konstytucji kryteriów, które ograniczyłyby bierne prawo wyborcze danej grupy, określonej w art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji;

po trzecie – wymaganie kadencyjności wybieranych członków Rady, przy czym interpretacja art. 187 ust. 3 Konstytucji musi być jednolita niezależnie od tego, którego gremium członków KRS dotyczy. Kadencyjność wybieranych członków Rady musi być ujęta łącznie, bo takie jej rozumienie pozostaje w zgodzie z Konstytucją.

Sposób ukształtowania przepisów ustawowych dotyczących KRS musi uwzględniać jej cele i nie może prowadzić do uczynienia z niej kolejnego organu władzy sądowniczej.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.