



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 maja 2019 r.

Pozycja 17

WYROK

z dnia 25 marca 2019 r.

Sygn. akt K 12/18*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Zbigniew Jędrzejewski
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

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, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniach 14 i 25 marca 2019 r., połączonych wniosków Krajowej Rady Sądownictwa i grupy senatorów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.) z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 44 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 44 ust. 1a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 2, art. 10, art. 60, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji,
- 4) art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie, w jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.) o skardze kasacyjnej, z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji,
- 5) art. 388 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.) w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego,

* Sentencja została ogłoszona dnia 1 kwietnia 2019 r. w Dz. U. poz. 609.

- z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji,
6) art. 44 ust. 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 2, art. 7, art. 10, art. 60, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84) jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 44 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 184 Konstytucji.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 2 listopada 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) zwróciła się z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.; dalej: ustawa o KRS).

1.1. KRS wniosła o stwierdzenie, że: 1) art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji, 2) art. 44 ust. 1 ustawy o KRS w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał KRS w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, 3) art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 60, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji, 4) art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, w jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.; dalej: k.p.c.) o skardze kasacyjnej, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji, 5) art. 388 § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji, 6) art. 44 ust. 4 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 60, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Uzasadniając wątpliwości co do zgodności przepisów regulujących wybór sędziów do składu KRS przez Sejm ze wskazanymi wzorcami kontroli, KRS założyła, że art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji przesądzają

o konieczności wyboru sędziów do składu KRS wyłącznie przez gremia sędziowskie. Mimo że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji literalnie nie stanowi, kto ma dokonać tego wyboru, a treść art. 187 ust. 4 Konstytucji odsyła do regulacji ustawowej, to wymóg dokonywania wyboru sędziów wyłącznie przez gremia sędziowskie jest możliwy do zrekonstruowania w oparciu o pozostałe wymienione przepisy konstytucyjne.

2. Pismem z 18 grudnia 2018 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS są zgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz są zgodne z art. 186 ust. 1 Konstytucji, 2) art. 44 ust. 1 ustawy o KRS w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał KRS w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w związku z art. 173, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji, 3) art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w związku z art. 173, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji, 4) art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, w jakim do postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjny nakazuje stosowanie przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej, jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji, 5) art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w związku z art. 388 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego, jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji, 6) art. 44 ust. 4 ustawy o KRS jest niezgodny z zasadą racjonalności legislacyjnej i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 7, art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji i w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 178 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na zbędność wydania orzeczenia, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072).

3. Pismem z 28 grudnia 2018 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm reprezentowany przez Marszałka Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 9a ustawy o KRS jest zgodny z art. 186 ust. 1 oraz z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, 2) art. 44 ust. 1 ustawy o KRS w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał KRS w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, 3) art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 60, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji, 4) art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w związku z art. 388 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji.

4. 14 lutego 2019 r. grupa senatorów złożyła wniosek (sygn. K 2/19), zbieżny w swej treści z wnioskiem KRS. Sprawa ta została połączona ze sprawą o sygn. K 12/18. Pismami z 27 lutego 2019 r. Prokurator Generalny, a z 28 lutego 2019 r. Marszałek Sejmu podtrzymali stanowiska złożone w sprawie K 12/18.

5. Pismem z 22 marca 2019 r. do sprawy przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o umorzenie postępowania w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 9a, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji, 2) art. 44 ust. 1 ustawy o KRS w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał KRS w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, 3) art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 60, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji, 4) art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakazuje stosowanie przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji, 5) art. 388 § 1 k.p.c. w związku art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziego, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji, 6) art. 44 ust. 4 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji.

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, ze zm.) 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. Uwagi wstępne.

Wobec złożenia w niniejszej sprawie wniosku przez grupę senatorów, Trybunał odstąpił od badania legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) do złożenia wniosku w sprawie o sygn. K 12/18. Niemniej jednak Trybunał zauważył motywację, jaka kierowała KRS w momencie składania wniosku. Jak wynika z materiałów zawartych w stenogramie z posiedzenia KRS, jej członkowie już wówczas nie dostrzegali niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań, a wniosek składano jedynie po to, by potwierdzić własną pozycję prawną. Podczas posiedzenia 22 listopada 2018 r. wprost padły słowa „Jednocześnie [zespół] podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone na poprzednim posiedzeniu Rady i jest przekonany, że te przepisy są konstytucyjne co wynika chociażby z domniemania konstytucyjności. Niestety w mediach pojawiły się głosy przeciwne, które prowadzą do tego, że pozycja ustrojowa Rady jest dezawuowana i obniżana” (wyciąg z protokołu nr 16/2018 posiedzenia plenarnego KRS w dniach 20-23 listopada 2018 r., s. 5). Trybunał stanowczo sprzeciwia się pozornym wnioskowi o zbadanie konstytucyjności przepisów prawa, służącym jedynie potwierdzeniu pozycji

prawnej danego organu. Rolą Trybunału nie jest bowiem wzmacnianie poszczególnych organów państwowych, ale rozwiewanie realnych wątpliwości co do konstytucyjności ich istnienia czy funkcjonowania.

2. Problem konstytucyjny.

Krajowa Rada Sądownictwa i grupa senatorów (dalej: wnioskodawcy) zaskarżyli przepisy ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84; dalej: ustawa o KRS) regulujące: 1) procedurę wyłaniania składu KRS oraz 2) procedurę odwoławczą od uchwał KRS w przedmiocie odmowy przedstawienia Prezydentowi kandydatury na sędziego sądu powszechnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Szczegółowymi problemami konstytucyjnymi w obszarze objętym wnioskiem są: 1) dopuszczalność wyboru sędziowskiej części składu KRS przez Sejm, zwłaszcza w świetle art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 Konstytucji, 2) konfrontacja prawa równego dostępu obywateli do służby publicznej (art. 60 Konstytucji) z konstytucyjną procedurą skutkującą powołaniem sędziego w wyniku realizacji prerogatywy Prezydenta (art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). Ponadto obszar regulacji objęty zaskarżeniem stanowi płaszczyznę konkretyzacji konstytucyjnych zasad ustroju uregulowanych w I Rozdziale Konstytucji: zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), w tym zasady praworządności formalnej (art. 7) i zasady podziału i równowagi władzy (art. 10), a także zasad ogólnych VIII Rozdziału Konstytucji, tj. zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 173) oraz zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178).

3. Standard konstytucyjny.

Warunkiem oceny zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów było ustalenie konstytucyjnej regulacji pozycji prawnej KRS w systemie organów władzy państwowej.

3.1. Miejsce KRS w systemie konstytucyjnych organów władzy państwowej.

KRS nie jest częścią polskiej tradycji ustrojowej, gdyż została powołana dopiero ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101), a jej szczegółowy kształt został po raz pierwszy określony ustawą z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435, ze zm.). Wprowadzenie tego organu do polskiego systemu prawnego uzasadniała konieczność zapewnienia ochrony niezawisłości sędziowskiej. Jednak samo istnienie rady sądownictwa w konstytucyjnym systemie organów państwa nie jest ani konieczną, ani typową cechą współczesnego państwa (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1), co potwierdza również praktyka ustrojowa innych państw.

Aktualnie status prawny KRS wynika przede wszystkim z art. 187 Konstytucji. KRS składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji, ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS, a także sposób wyboru jej członków zostały przekazane do uregulowania w przepisach ustawy. Zgodnie z art. 186 Konstytucji, KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym kolegiałnym organem państwowym, którego funkcje są powiązane z władzą sądowniczą, zwłaszcza w sferze nominacji sędziowskich.

KRS nie jest jednak organem władzy sądowniczej, gdyż władzę tę w Rzeczypospolitej Polskiej – zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji – sprawują wyłącznie sądy i trybunały, nad

których niezależnością KRS powinna czuwać, zgodnie z dyspozycją art. 186 ust. 1 Konstytucji. Systemowe umiejscowienie KRS w Konstytucji, sprawia, że nie mają do niej zastosowania konstytucyjne standardy dotyczące sądów i trybunałów. W składzie KRS oprócz sędziów są także przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej, a zatem wykracza ona poza ujęcie zasady podziału władzy, o którym mowa w art. 10 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że KRS jest organem strukturalnie umiejscowionym pomiędzy władzami, co warunkuje rolę KRS jako organu stanowiącego instrument realizacji konstytucyjnej zasady równowagi między trzema władzami, a także forum współpracy i równoważenia się władz (por. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU nr A/2017, poz. 48).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że KRS nie jest również organem administracji państwowej, mimo że jej poszczególne kompetencje są związane z wykonywaniem administracji sądowej, a niektóre formy postępowania KRS mogą upodabniać się do postępowania administracyjnego. KRS nie podlega zatem przepisom ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.), a postępowanie poprzedzające podjęcie przez nią uchwały w sprawie indywidualnej nie może być zaliczane do postępowania administracyjnego (zob. wyrok TK, sygn. K 5/17).

3.2. Doświadczenia innych państw europejskich.

Również w zachodniej kulturze prawnej rady sądownictwa nie są organami o długiej historii. Samo pojęcie „rady sądownictwa” pojawiło się po raz pierwszy pod koniec XIX w. we Francji i odnosiło się do idei zapewnienia ochrony niezawisłości sędziowskiej za pomocą kontroli procedur związanych z odwoływaniem sędziów. Praktyczne wykorzystanie tego typu ciał do procesu powoływania sędziów pojawiło się w Portugalii i Hiszpanii przed I wojną światową. Organy tego typu zaczęto powoływać w Europie na szerszą skalę dopiero po II wojnie światowej, począwszy od francuskiej Conseil supérieur de la magistrature z 1946 r. i jej włoskiej odpowiedniczki, która powstała w 1948 r. (J. Bell, *Judiciaries within Europe: A Comparative Review*, New York 2006, s. 27).

Rady sądownictwa nie są warunkiem koniecznym istnienia europejskich demokracji, brak dla nich gwarancji w ramach *acquis communautaire*. Jak pokazuje przegląd poszczególnych państw europejskich, nie wypracowano w nich jednego wspólnego modelu, w ramach którego takie rady funkcjonują. Co więcej, są państwa, w których takich rad w ogóle nie ma. W pięciu państwach członkowskich Unii Europejskiej (Niemcy, Austria, Finlandia, Czechy, Luksemburg) nie ma żadnych odpowiedników KRS. Podobnie w strukturze organów federalnych Szwajcarii, chociaż organ taki funkcjonuje w części kantonów (zob. G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” nr 2/2017, s. 30). Należy zatem podkreślić, że „brak instytucji rady nie musi więc z definicji prowadzić do tezy o podważeniu idei niezależności sądów” (P. Mikuli, *Rady sądownictwa w Europie*, [w:] Księga XX-lecia działalności Krajowej Rady Sądownictwa, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 10). Z kolei z przeglądu poszczególnych modeli funkcjonowania tych rad, wynika, że ich role mogą być bardzo zróżnicowane, podobnie jak ich struktura czy kompetencje. Jedne z nich mają jedynie funkcje doradcze, inne kreacyjne w odniesieniu do zawodu sędziego (P. J. C. Ortiz, *Councils of the Judiciary and Judge's Perception of Respect to their Independence in Europe*, „Hague Journal on the Rule of Law”, nr 2/2017, s. 316; por. W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models*, w: *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, red. F. Fernandez Segado, Madryt 2003, s. 2134).

„Mimo, że każda rada sądownictwa jest unikalnym produktem rozwoju w ramach konkretnych kultur prawnych, można w Europie wyróżnić pewne ogólne modele. Niektóre z rad budowane są według, co możemy nazwać, południowym modelem rad sądownictwa. Są one zazwyczaj konstytucyjnie umocowane i spełniają pierwszoplanowe funkcje dla ochrony

niezawisłości sędziowskiej. Funkcje te obejmują zazwyczaj: głos doradczy w powoływaniu lub awansie sędziowskim, albo samodzielne powoływanie lub promowanie sędziów. Odpowiedzialność i kompetencje rad typu południowego odnoszą się do ścieżki kariery (indywidualnych) sędziów.

Rady sądownictwa, które odpowiadają modelowi północnoeuropejskiemu mają zgoła inne cechy. W większości przypadków rady tego drugiego typu mają kompetencje w zakresie administracji sądowej (...), zarządzania sądami (...) i ich budżetem (...). Odpowiedzialność i kompetencje rad ukształtowanych według modelu północnoeuropejskiego nie koncentrują się przede wszystkim na karierze sędziów, a raczej na efektywnym i wydajnym zarządzaniu organizacją sądową” (*op. cit.*, s. 2134 i n.). Przykładami państw, w których rady sądownictwa ukształtowane są według modelu południowego są: Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia i Belgia, a według modelu północnego rady te funkcjonują w: Szwecji, Irlandii, Danii i Holandii (*Ibidem*).

4. Wybór sędziów do składu KRS przez Sejm.

W pierwszej kolejności Trybunał dokonał oceny zgodności z powołanymi we wniosku wzorcami kontroli przepisów ustawy o KRS regulujących procedurę wyboru członków KRS spośród sędziów przez Sejm. Zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy o KRS, Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków KRS na wspólną czteroletnią kadencję. Art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS regulują szczegóły procedury wyboru sędziów do KRS, kwalifikacje, jakie musi spełnić kandydat, oraz zagadnienie początku kadencji nowo wybranych członków KRS. Wymienione przepisy ustawy o KRS znalazły się w petitum wniosku, jednak w treści wnioskodawcy nie przytoczyli żadnych argumentów na rzecz ich niekonstytucyjności. Tym samym wnioskodawcy nie wypełnili warunków stawianych przez art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK). W związku z tym postępowanie w sprawie konstytucyjności art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d i art. 11e ustawy o KRS Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK umorzył.

4.1. Wnioskodawcy zarzucili art. 9a ustawy o KRS niezgodność z: 1) art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz 2) art. 186 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa składa się m.in. z „piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”. Z kolei art. 187 ust. 4 stanowi, że „ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Są to jedyne przepisy Konstytucji, które wprost odnoszą się do wyboru członków KRS spośród sędziów. Również w doktrynie prawnej nie wypracowano jednego stanowiska na temat tego, czy te dwa przepisy wskazują, że członków KRS spośród sędziów mogą wybierać tylko sędziowie, czy też mogą to robić dowolne inne gremia.

4.2. Art. 187 ust. 1 pkt 2 był wzorcem kontroli konstytucyjności przepisów ustawy o KRS w sprawach zakończonych wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r. (sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/007, poz. 80) oraz z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. K 5/17). W uzasadnieniu pierwszego z nich Trybunał uznał, 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” (K 25/07). Z kolei w uzasadnieniu drugiego z wyroków Trybunał odszedł od powyższego poglądu, wyraźnie stwierdzając, że „nie zgadza się ze stanowiskiem

zajętym w wyroku o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani są 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” (K 5/17). Skład orzekający w sprawie aktualnie rozpatrywanej podziela pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 5/17. Stwierdzenie, że art. 187 ust. 1 pkt 2 „wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów” nie znajduje podstawy w treści przytaczanego przepisu. Odmienna interpretacja wykracza zarówno poza literalne brzmienie przepisu, jak i przekonanie o racjonalności prawodawcy. Skoro ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji wskazuje dokładnie, komu przysługuje czynne prawo wyboru członków KRS, to fakt, że nie robi tego w odniesieniu do przedstawicieli sądów, pozwala stwierdzić, że nie uregulował tej kwestii świadomie i oddał ją w ręce ustawodawcy. Taki wniosek wysnuć można również z dyskusji prowadzonej w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad projektem Konstytucji, gdzie dyskutowano, czy KRS w ogóle powinna być ciałem konstytucyjnym, zastanawiano się nad tym, pod czym przewodnictwem ma działać, kto wchodzić będzie w jej skład. Wówczas skupiano się jednak na tym, że powinni przeważać w niej przedstawiciele środowiska sędziowskiego, bo to miałyby zagwarantować jej, z jednej strony, niezawisłość, z drugiej, sprawne i efektywne działanie (Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, *Biuletyn XXIV*, Warszawa 1996, s. 20 i n.).

Jakkolwiek zatem KRS jest oczywiście organem konstytucyjnym, to lakoniczność regulacji konstytucyjnej, która się do niej odnosi, wskazuje, że ustrojodawca zasadnicze kwestie związane z jej funkcjonowaniem przekazał do regulacji ustawowej, pozostawiając w tekście Konstytucji jedynie pewien minimalny standard konstytucyjności KRS. Zarówno na etapie prac nad tekstem Konstytucji, jak i współcześnie sam fakt istnienia Rady Sądownictwa umocowanej konstytucyjnie nie jest immanentnie wpisany w istnienie demokratycznego państwa prawa. Fakt bycia reprezentacją środowiska prawniczego wynika bowiem nie ze sposobu wyboru członków KRS, ale z tego, że z dużą przewagą wybierani są do jej składu sędziowie, co jest objęte gwarancją konstytucyjną.

Wobec powyższych argumentów Trybunał uznał art. 9a ustawy o KRS za zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

5. Odwołanie od uchwały KRS do Sądu Najwyższego.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie przypominał o wadze wymogów formalnych stawianych przez ustawodawcę składanym wnioskom. Art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK zawiera katalog elementów, które powinny znaleźć się w uzasadnieniu każdego wniosku wnoszonego do Trybunału Konstytucyjnego, do których należy m. in. „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”. W uzasadnieniu dotyczącym tego zarzutu wnioskodawcy nie przytoczyli argumentów wskazujących na niekonstytucyjność zaskarżonego rozwiązania, a jedynie wskazali na zagrożenie, wynikające

z niektórych wypowiedzi Sądu Najwyższego (przypuszczalnie chodzi o niektórych sędziów SN), z których wynika, że mogą oni skorzystać z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS do tego, by ingerować w konstytucyjnie gwarantowane uprawnienia KRS. Trybunał jednak pragnie przypomnieć, że nieuchronnie z istnieniem prawa powiązana jest również możliwość jego łamania. Jednak ani zagrożenie łamaniem prawa, ani jego realne łamanie nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, stąd postępowanie w sprawie zarzutów wnioskodawców odnośnie do art. 44 ust. 1 ustawy o KRS na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK Trybunał umorzył.

6. Odwołanie od uchwały KRS do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

6.1. Art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, stanowi, że „w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”. Wnioskodawcy zarzucają wskazanemu przepisowi naruszenie art. 2, art. 10, art. 60, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji.

6.2. W odniesieniu do odwołania uchwały KRS do Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunał rozważył zarzut niezgodności zaskarżonego art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z art. 184 Konstytucji.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji kognicja NSA i sądów administracyjnych ogranicza się do kontroli działalności administracji publicznej. W przepisie tym ustrojodawca nie użył pojęcia „sprawy” i określił zakres obowiązywania tego przepisu przez odniesienie do kontroli działalności administracji publicznej. Trybunał w dotychczasowej historii orzeczniczej rozważał kwestię własności rzeczowej sądów administracyjnych i wskazał kryteria, którymi powinien kierować się ustawodawca, przekazując sprawy do rozpoznania sądom administracyjnym. Kryteria te ograniczone są:

„– «rodzajem» (por. wyroki z: 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50 oraz postanowienie z 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64) albo «charakterem» sprawy (por. powołany wyrok o sygn. P 12/01 oraz wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109),
– charakterystyką ustrojową danego typu sądu: «sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa» (wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78);
– procedurą stosowaną przez konkretny rodzaj sądu: «Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury» (poważany wyrok o sygn. SK 17/07);
– koniecznością zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie «milczenia ustawodawcy» należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (por. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, odwołujący się do wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50: «gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwykłemu pozostaje jedynie swoboda wyboru właściwej drogi sądowej: przed sądem powszechnym lub administracyjnym (...) W braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany

zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej»; teza powtórzona m.in. w wyroku z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100 i postanowieniu z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139) (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Wobec powyższych kryteriów Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę uregulowania z art. 44 ust. 1a ustawy o KRS. Przekazanie do rozpoznania spraw, o których w nim mowa, nie jest uzasadnione żadnym z trzech ostatnich kryteriów, bowiem ani procedura, w której są one rozpatrywane, ani charakterystyka ustrojowa NSA nie predestynuje go do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał KRS. Co więcej, trudno przyjąć, że ustawodawca zakłada, że „rodzaj” lub „charakter” uchwały KRS, o której mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o KRS oddaje ją we właściwość rzeczową sądów administracyjnych, skoro co do zasady do kontroli powołany jest Sąd Najwyższy, a jedynie w przypadku *lex specialis* z art. 44 ust. 1a ustawy o KRS odwołanie rozpatrywać miałby Naczelny Sąd Administracyjny. Sama instytucja odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej jest, jak Trybunał przypomniał powyżej, efektem wykonania wyroku TK o sygn. SK 57/06, jednak nie powinna być ona wcielana w życie w postaci postępowania, które podlega zupełnie różnym sądom. Jest to rodzaj hybrydowego postępowania, gdzie nie sądy różnych instancji, ale sądy zupełnie różnego rodzaju rozpatrują te same sprawy, w oparciu o te same przepisy, w odniesieniu do różnych podmiotów. Skoro ustawodawca przekazał sprawy tego typu kognicji sądów powszechnych, należy uznać, że ich istotą nie jest kontrola administracji publicznej, którą Konstytucja powierza sądownictwu administracyjnemu. W związku z tym Trybunał stwierdził, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest niezgodny z art. 184 Konstytucji.

7. Zarzuty wobec art. 44 ust. 3, art. 44 ust. 4 ustawy o KRS i art. 388 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

Wobec stwierdzenia niekonstytucyjności art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, badanie art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o KRS i art. 388 § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, odnoszących się do postępowań przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, jest bezprzedmiotowe, stąd Trybunał umorzył postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

8. Skutki wyroku TK.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Art. 44 ust. 1a ustawy o KRS przestaje być częścią obowiązującego porządku prawnego. Toteż do kompetencji organów stosujących przepisy ustawy o KRS należy przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją tych sytuacji, które zostały ukształtowane na mocy przepisu usuniętego z systemu prawnego w związku ze stwierdzeniem jego niekonstytucyjności w niniejszym wyroku. Uchylenie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS w związku z zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.