

Opinia prawa

dla Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS

w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, w związku ze złożeniem przez Krajową Radę Sądownictwa wniosku o kontrolę konstytucyjności prawa do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 12/18).

(aktualizacja opinii prawnej z dnia 28 grudnia 2018 r.)

I. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analiza zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. poz. 389, tekst jedn. z 2018 r. ze zm., dalej: **Ustawa o KRS**), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 3 z 2018 r., dalej: **Nowelizacja**), a także ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 1360 tekst jedn. z 2018 r. ze zm., dalej: **KPC**), w zakresie, w jakim ich konstytucyjność została zakwestionowana przez Krajową Radę Sądownictwa w uchwale nr 577/2018 w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (dalej także: **TK**), która wpłynęła do TK w dniu 27 listopada 2018 r. (dalej: **Wniosek KRS**).

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: **KRS**) wniosła o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, 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 zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP oraz są niezgodne z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) art. 44 ust. 1 Ustawy o KRS w zakresie, w jakim dopuszcza odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 44 ust. 1a Ustawy 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 RP;

- 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 o skardze kasacyjnej, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179, art. 184 Konstytucji RP;
- 5) art. 388 §1 KPC 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 oraz art. 179 i art. 184 Konstytucji RP;
- 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 RP.

Celem niniejszej opinii prawnej jest ocena konstytucyjności wskazanych wyżej przepisów Ustawy o KRS oraz KPC, a także zwrócenie uwagi na wątpliwości konstytucyjne formułowane w tym zakresie już na etapie prac legislacyjnych nad projektem Nowelizacji przez ówczesną Krajową Radę Sądownictwa (w związku z projektowanym jej nowym ustrojem), przez instytucje międzynarodowe, Komisję Europejską, Sąd Najwyższy, Naczelnny Sąd Administracyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, reprezentację zawodów prawniczych, a także krajową doktrynę prawa konstytucyjnego.

Argumentacji zawartej w treści przywołanych wyżej opinii i stanowisk nie ma potrzeby powtarzać w treści niniejszej opinii prawnej. Uzasadnione natomiast jest, aby argumenty sformułowane przez autorów tychże opinii i stanowisk wybrzmiały w dyskursie prawniczym w związku z postępowaniem przed TK. Z tego względu niniejsza opinia prawna zawiera liczne załączniki z postaci dokumentów źródłowych przedstawianych w toku prac legislacyjnych, a świadczących o głębokiej rozbieżności norm wynikających z kwestionowanej ustawy o KRS, w brzmieniu nadanym Nowelizacją, z Konstytucją RP.

* * *

Pierwotnie niniejsza opinia prawna została opracowana w dniu 28 grudnia 2018 r. Wyznaczony na 3 stycznia 2019 r. termin rozprawy jednak odwołano, a w dniu 15 lutego 2019 r. do TK wpłynął wniosek grupy senatorów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (dalej: **Wniosek senatorów**), który został połączony pod wspólną sygnaturą ze sprawą z Wniosku KRS. Trybunał Konstytucyjny wyznaczył także termin publicznego ogłoszenia orzeczenia (14 marca 2019 r.). W związku z powyższym opinia prawna z dnia 28 grudnia 2018 r. wymagała aktualizacji, której dokonano poprzez dodanie w jej poszczególnych rozdziałach wyraźnie oddzielonych części tekstu (***)

II. PODSUMOWANIE

Na podstawie analizy Wniosku KRS oraz Wniosku senatorów, zakwestionowanych przepisów Ustawy o KRS i KPC oraz przywołanych wzorców kontroli konstytucyjności prawa, należy stwierdzić, że:

- 1) przepisy art. 9a, art. 11a-e Ustawy o KRS są **niezgodne** z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173, art. 186 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP (pkt 1 *petitum* Wniosku KRS i Wniosku senatorów),
- 2) przepisy art. 44 ust. 1 i 1a Ustawy o KRS **nie są niezgodne** z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 179 i art. 184 Konstytucji RP (pkt 2 i 3 *petitum* Wniosku KRS i Wniosku senatorów),
- 3) przepis art. 44 ust. 4 Ustawy o KRS **jest niezgodny** z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP (pkt 6 *petitum* Wniosku KRS i Wniosku senatorów),
- 4) przepis art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS **nie 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 RP (pkt 4 *petitum* Wniosku senatorów)
- 5) zarzut zawarty w pkt 5 *petitum* Wniosku senatorów wykracza poza zakres kompetencji TK i w tym zakresie sprawa powinna zostać umorzona na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Ponadto należy stwierdzić, że:

- poza zakresem zaskarżenia pozostaje szereg innych przepisów Ustawy o KRS, a także zmiany dokonane nową ustawą o Sądzie Najwyższym, które ściśle wiążą się również z działalnością nowej KRS i głęboko nie licują ze standardami konstytucyjnymi dotyczącymi niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także ich nieusuwalności,
- rozpoznanie połączonych spraw oznaczonych łączną sygn. K 12/18 na posiedzeniu niejawnym, bez przeprowadzenia rozprawy, **jest niezgodne** z art. 92 ust. 1 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK,
- w składzie Trybunału Konstytucyjnego orzekającym w przedmiotowej sprawie zasiada osoba, która została wybrana na stanowisko sędziego TK wbrew Konstytucji RP.

III. ŹRÓDŁA PRAWA I DOKUMENTY

Opinia prawna została opracowana na podstawie analizy następujących aktów prawa powszechnie obowiązującego:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: **Konstytucja RP**);

- 2) Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. poz. 389, tekst jedn. z 2018 r. ze zm.),
- 3) Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 1360, tekst jedn. z 2018 r. ze zm.),
- 4) Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 3 z 2018 r.),
- 5) Ustawa z dnia 30 czerwca 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072 z 2016 r., dalej: **Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK**),

źródeł prawa wewnętrznego:

- 6) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 32, tekst jedn. z 2012 r. ze zm., dalej: **Regulamin Sejmu RP**),
- 7) Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. poz. 846 tekst jedn. z 2018 r., dalej: **Regulamin Senatu**),

oraz dokumentów:

- 8) Uchwała nr 577/2018 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 12 maja 2011 r o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, ze zm.) oraz art. 388 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.),
- 9) Opinia prawna dr hab. Marcina Matczaka z dnia 22 listopada 2017 r w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹ (**załącznik 1**),
- 10) Opinia prawna dr hab. Jadwigi Potrzezsch z dnia 26 października 2017 r. w sprawie zgodności z Konstytucją przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (**załącznik 2**),
- 11) Opinia prawna prof. dr hab. Anny Łabno z dnia 26 października 2017 r. o projekcie ustawy Prezydenta RP o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw (**załącznik 3**),
- 12) Opinia prawna dr hab. Anny Rakowskiej – Treli z dnia 10 października 2017 r. w sprawie ocen zgodności z Konstytucją RP przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (**załącznik 4**),
- 13) Opinia prawna dra Piotra Czarnego z dnia 11 października 2017 r. dotycząca zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z konstytucyjną zasadą autonomii wewnętrznej Sejmu (**załącznik 5**),

¹ Opinie prawne, ekspertyzy oraz stanowiska stanowiące załączniki 1 – 7 i 11 – 17 są dostępne przez stronę podmiotową BIP Kancelarii Sejmu RP (www.sejm.gov.pl).

- 14) Opinia prawna dr hab. Sławomira Patyry z dnia 10 października 2017 r. na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (załącznik 6).
- 15) Ekspertyza prawna dr hab. Marka Chmaja z dnia 10 października 2017 r. w przedmiocie zgodności z Konstytucją przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (załącznik 7),
- 16) Opinia prawna Katarzyny Konieczko z dnia 11 grudnia 2017 r. do ustawy o zmienia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, Biuro Legislacyjne Senatu RP² (załącznik 8),
- 17) Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych fundacji im. Stefana Batorego z dnia 3 października 2017 r. w sprawie prezydenckiego projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa³ (załącznik 9),
- 18) Opinia prawna dra Tomasza Zalaśńskiego z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴ (załącznik 10),
- 19) Opinia Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2017 r. do przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (załącznik 11),
- 20) Opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 17 października 2017 r. do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 26 września 2017 r. oraz do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 26 września 2017 r. (załącznik 12),
- 21) Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 31 października 2017 r. w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (załącznik 13),
- 22) Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 października 2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (załącznik 14),
- 23) Opinia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 listopada 2017 r. do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (załącznik 15).
- 24) Stanowisko Ośrodka Studiów Badań i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 12 listopada 2017 r. dotyczące projektu ustawy o Sądzie Najwyższym oraz projektu ustawy o

² Opinia uzyskana za pośrednictwem strony podmiotowej BIP Kancelarii Senatu (www.senat.gov.pl).

³ Stanowisko dostępne przez stronę www.batory.org.pl.

⁴ Opinia uzyskana za pośrednictwem strony www.batory.org.pl.

zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw przedstawionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2017 r. (załącznik 16)

- 25) Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 grudnia 2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (załącznik 17),
- 26) Postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 r. (III PO 7/18) oraz z dnia 19 września 2018 r. (III PO 8/18 i III PO 9/18) w sprawie pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE w związku z wątpliwościami dotyczącymi niezależności KRS od władzy ustawodawczej⁵,
- 27) Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2018 r. (wspólne rozpoznanie spraw o sygn. II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18 i II GOK 7/18) w sprawie pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE w związku z wątpliwościami dotyczącymi niezależności KRS od władzy ustawodawczej⁶,
- 28) Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie Wniosku KRS (Stanowisko Prokuratora Generalnego)⁷,
- 29) Stanowisko Sejmu RP z dnia 2 stycznia 2019 r. w sprawie Wniosku KRS (Stanowisko Sejmu)⁸.

IV. ZARYS STANU FAKTYCZNEGO

W dniu 27 listopada 2018 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął Wniosek KRS, w którym Rada kwestionuje konstytucyjność szeregu wskazanych wyżej przepisów Ustawy o KRS oraz jednego z przepisów KPC (sygn. K 12/18). Trybunał Konstytucyjny wyznaczył termin rozprawy na dzień 3 stycznia 2018 r.

W dniu 19 grudnia 2018 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło stanowisko Prokuratora Generalnego, który w zakresie dotyczącym przepisów:

- art. 9a, art. 11a – e Ustawy o KRS wnosi o **stwierdzenie ich zgodności** z art. 186 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i 4 w zw. z art. 10 Konstytucji RP;
- art. 44 ust. 1, art. 44 ust. 1a, art. 44 ust. 3, art. 44 ust. 3 w zw. z art. 388 § 1 KPC, art. 44 ust. 4 wnosi o **stwierdzenie ich niezgodności** z zasadą racjonalności prawodawcy i zasadą określoności przepisów prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP oraz niezgodności z art. 7,

⁵ Postanowienia dostępne przez stronę podmiotową BIP Sądu Najwyższego (www.sn.pl).

⁶ Postanowienia dostępne przez stronę podmiotową BIP Naczelnego Sądu Administracyjnego (www.nsa.gov.pl).

⁷ Stanowisko dostępne przez stronę www.trybunal.gov.pl.

⁸ Stanowisko dostępne przez stronę www.sejm.gov.pl oraz www.trybunal.gov.pl.

art. 10 w zw. z art. 173, art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, a także stwierdzenie, że kwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 178 Konstytucji RP;

- w pozostałym zakresie – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK – Prokurator Generalny wnosi o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia (wniosek o umorzenie dotyczy kontroli konstytucyjności pkt 3 – 5 *petitum* Wniosku KRS z wzorcami art. 60, art. 184 Konstytucji, z uwagi na wcześniejsze stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów z innymi wzorcami kontroli konstytucyjności).

* * *

W dniu 2 stycznia 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło stanowisko Sejmu RP, który w zakresie dotyczącym przepisów:

- art. 9a Ustawy o KRS wnosi o **stwierdzenie zgodności** z art. 186 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- art. 44 ust. 1, art. 44 ust. 1a, art. 44 ust. 3, art. 44 ust. 4 Ustawy o KRS wnosi o **stwierdzenie ich niezgodności** z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP;
- w pozostałym zakresie – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK – Sejm RP wnosi o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (wniosek o umorzenie dotyczy kontroli konstytucyjności przepisów art. 11a-e Ustawy o KRS oraz art. 388 § 1 KPC).

Rozprawa zaplanowana na dzień 3 stycznia 2019 r. została jednak odwołana bez wyznaczenia jej nowego terminu.

W dniu 15 lutego 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął Wniosek senatorów, który zarówno w zakresie przedmiotu, jak i wzorców kontroli konstytucyjności, jest tożsamy z Wnioskiem KRS. Jak wspomniano, TK połączył oba wnioski do wspólnego rozpoznania i wyznaczył termin publicznego ogłoszenia orzeczenia na dzień 14 marca 2019 r.

V. ANALIZA PRAWA

1. Geneza problemu konstytucyjnego

Problem konstytucyjny, który jest przedmiotem sprawy K 12/18, powstał w związku ze zmianami w Ustawie o KRS wprowadzonymi przez Nowelizację w 2017 r., a także późniejsze nowelizacje z 2018 r.⁹.

⁹ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 848 z 2018 r.), Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

Nowelizacje Ustawy o KRS przyjęte przez ustawodawcę w okresie 2017 – 2018 przewidywały radykalne zmiany w zakresie sposobu kreowania składu KRS, przenosząc uprawnienie do powoływania piętnastu członków Rady wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych ze środowiska sędziowskiego na Sejm RP (art. 9a Ustawy o KRS), a także określając nowy tryb zgłaszania kandydatów na członków KRS oraz zasady ich wyboru przez Sejm RP (art. 11a – 11e Ustawy o KRS). Nowelizacja ustawy o KRS skróciła także kadencje dotychczasowym członkom (art. 6 Nowelizacji).

W toku prac legislacyjnych nad Nowelizacją zgłoszono liczne uwagi i stanowiska wskazujące na poważne wady konstytucyjne Nowelizacji (zob. opinie stanowiące załączniki 1 – 17). Treść tychże opinii prawnych i stanowisk dotyczy przepisów będących przedmiotem oceny konstytucyjności, zachowują one zatem swoją aktualność.

Po wejściu w życie Nowelizacji wszczęto procedurę wyboru nowych członków KRS. W dniu 6 marca 2018 r. Sejm RP dokonał wyboru piętnastu sędziów – członków KRS¹⁰ spośród kandydatów wskazanych przez posłów dwóch klubów parlamentarnych. W składzie nowej KRS zabrakło sędziów Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych oraz sądów wojskowych.

Wątpliwości konstytucyjne dotyczące podstaw ustawowych wyboru nowych członków KRS, a także sposób dokonania tego wyboru, spowodowały istotne ograniczenie zaufania do działań KRS oraz kwestionowanie legalności tych działań. W okresie od ukonstytuowania się w kwietniu 2018 r. nowa KRS podjęła szereg uchwał i działań (np. opinie dotyczące sędziów SN, którzy zwrócili się o dalsze pełnienie urzędu sędziego SN, wskazanie kandydatów na nowych sędziów SN oraz sądów powszechnych, opinie w sprawie sytuacji w SN oraz działań orzeczniczych sędziów SN), które dodatkowo podważyły zaufanie do kompetencji prawniczych i niezależności zasiadających w niej członków.

W efekcie działań ustawodawcy, a także późniejszych działań samej nowej KRS, doszło do sytuacji bezprecedensowej w polskim porządku konstytucyjnym, sytuacji dotąd nieznanego niezależnemu i niezawisłemu sądownictwu w Polsce. W związku z upolitycznieniem składu KRS i podporządkowaniem jej władzy ustawodawczej, powstała sytuacja, w której – w ocenie środowiska sędziowskiego – Rada nie jest w stanie prawidłowo realizować i nie realizuje swoich konstytucyjnych zadań związanych ze stanem na straży niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. Wnioski takie wynikają z badań ankietowych przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia¹¹. Spośród 3.300 sędziów ze 139 sądów, którzy odpowiedzieli na ankietę, ponad 90% jest zdania, że nowa KRS nie wykonuje należycie swoich konstytucyjnych obowiązków, w związku z czym ponad 87% ankietowanych uważa, że członkowie KRS powinni się podać do dymisji. Tę negatywną ocenę potwierdza – choć

(Dz. U. poz. 1045 z 2018 r.), Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1443 z 2018 r.).

¹⁰ Uchwała Sejmu RP z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. poz. 276 z 2018 r.).

¹¹ <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2773-juz-ponad-3300-sedziow-ze-139-sadow-wzielo-udzial-w-referendum-fws> (dostęp 28.12.2018 r.).

przeprowadzone na niższej próbie sędziów – badanie ankietowe zorganizowane niezależnie przez dziennik Rzeczpospolita¹². Wynika z niego, że ponad 90% sędziów negatywnie ocenia trwający proces upolitycznienia sądownictwa i obawia się wpływu tego procesu na niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów.

Wskazane wyżej wątpliwości prawne znalazły już swój wyraz w działalności orzeczniczej SN oraz NSA, które – rozstrzygając w zawisłych przed nimi sprawach – powzięły wątpliwość co do zgodności podstaw ustawowych oraz działań nowej KRS ze standardami państwa prawnego wynikającymi z prawa UE i wyartykułowały je w formie pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE (zob. postanowienia przywołane w pkt III ppkt 26 – 27 niniejszej opinii). W następstwie skierowania przedmiotowych pytań prejudycjalnych sędziowie licznych sądów powszechnych podjęli uchwały o wstrzymaniu podejmowania jakichkolwiek działań w relacji z nową KRS (w tym opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie w konkursach rozstrzyganych przez nową KRS) do czasu rozstrzygnięcia pytań prejudycjalnych sformułowanych przez SN i NSA (zob. np. uchwały sędziów z Gdańska, Gorzowa, Katowic, Krakowa, Krosna, Wrocławia, Zielonej Góry). W ocenie sędziów „*obecny sposób działania tego organu stanowi zaprzeczenie jego konstytucyjnej funkcji, którą jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.*”¹³

W tym oto kontekście prawnym i faktycznym powstał Wniosek KRS. Wniosek, w którym – paradoksalnie – nowa KRS faktycznie zabiega o legitymowanie jej statusu oraz dotychczasowych działań przez wydanie przez TK orzeczenia afirmatywnego dotyczącego niektórych z zakwestionowanych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny wyznaczył termin rozprawy w sprawie K 12/18 na dzień 3 stycznia 2019 r. a następnie termin wydania wyroku na dzień 14 marca 2019 r. i będzie orzekał o konstytucyjności wybranych przepisów Ustawy o KRS w sytuacji, gdy:

- w świetle licznych opinii konstytucjonalistów oraz stanowisk organów władzy publicznej naruszenie Konstytucji przez Ustawę o KRS nie budzi najmniejszych wątpliwości, w szczególności za niekonstytucyjne należy uznać powierzenie Sejmowi wyboru przedstawicieli środowiska sędziowskiego w KRS, a także określony ustawowo tryb tego wyboru (art. 9a, art. 11a-e Ustawy o KRS),
- SN oraz NSA zakwestionowały legalność działania nowej KRS, formułując w tym zakresie pytania prejudycjalne do TSUE. W sprawie pytań prejudycjalnych sformułowanych przez SN został już wyznaczony przez TSUE termin rozprawy (19 marca 2019 r.).
- legalność utworzenia i funkcjonowania KRS kwestionują także sądy powszechne (zob. wskazane wyżej uchwały), a także przeważająca większość sędziów w Polsce (zob. wskazane wyżej badania),

¹²<https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/310249921-Niezawislosc-sedziow-jest-zagrozona-a-sadom-grozi-upolitycznienie---ankieta-Rzeczpospolitej.html> (dostęp 28.12.2018r.).

¹³ Uchwała nr 2 Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji Krakowskiej z dnia 7 grudnia 2018 r. (uchwała dostępna przez stronę podmiotową BIP sądu apelacyjnego w Krakowie).

- podstawowe założenia reformy wymiaru sprawiedliwości przewidziane w ustawie o Sądzie Najwyższym, z którymi ściśle związane są także zmiany w KRS, zostały zakwestionowane przez Komisję Europejską co do zgodności ze standardami praworządności wynikającymi z prawa UE. W tym zakresie TSUE wydał postanowienie zabezpieczające, którego bezpośrednim skutkiem jest przywrócenie do służby sędziów, których przeniesiono w stan spoczynku wbrew standardowi nieusuwalności sędziów,
- zmiany wprowadzone nową ustawą o SN zostały także zakwestionowane co do ich zgodności ze standardami praworządności przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne, które wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi podważania standardów niezawisłości sędziowskiej, niezależności sądownictwa oraz nieusuwalności sędziów, jako sprzecznych z prawem UE.

Standardy praworządności, w tym standardy dotyczące niezawisłości sędziów i niezależności sądów, wynikające z Konstytucji RP oraz prawa UE są zbieżne zarówno formalnie, jak i aksjologicznie, stąd Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni odpowiednich przepisów Konstytucji RP, powinien brać pod uwagę także ich europejską genezę. Wszak przyjęcie w Polsce koncepcji państwa prawnego nastąpiło przez odwołanie się do tradycji europejskich (niemiecka koncepcja *Rechtsstaat*), w których niezależność sądownictwa i poszanowanie dla konstytucji jest jednym z fundamentów ustroju państwa.

Problem prawny związany z zachowaniem standardów niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów w kontekście zmian ustroju KRS będzie przedmiotem rozstrzygnięcia TSUE, które zapadnie po rozprawie przeprowadzonej w dniu 19 marca 2019 r. Zasadne byłoby zatem odroczenie rozpoznania sprawy zbadania konstytucyjności Ustawy o KRS przez Trybunał Konstytucyjny do czasu wydania orzeczenia przez TSUE.

2. Uwaga ogólna dotycząca zakresu zaskarżenia

Zmiany w zakresie organów wymiaru sprawiedliwości dokonane w latach 2017 – 2018 powinny być ocenione pod względem konstytucyjnym w sposób całościowy. Wniosek KRS obejmuje jednak swoim zakresem jedynie wybrane przepisy Ustawy o KRS. **Poza zakresem zaskarżenia pozostaje szereg innych przepisów Ustawy o KRS, a także zmiany dokonane nową ustawą o Sądzie Najwyższym¹⁴, które ściśle wiążą się również z działalnością nowej KRS i głęboko nie licują ze standardami konstytucyjnymi dotyczącymi niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także ich nieusuwalności.** Wniosek KRS nie przedstawia w sposób pełny wszystkich problemów konstytucyjnych, do jakich doprowadziło przyjęcie Nowelizacji i innych ustaw wprowadzających zmiany w ustroju KRS w okresie 2017 – 2018.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 5 z 2018 r. ze zm.).

3. Uwagi dotyczące kwestii formalnych

3.1. Legitymacja szczególna KRS

W doktrynie prawa konstytucyjnego istnieje pogląd, że KRS nie ma kompetencji do występowania z wnioskiem do TK w sprawie, w której przedmiotem zaskarżenia jest Ustawa o KRS¹⁵. Pogląd ten jest jednak dyskusyjny. Jego przyjęcie może bowiem doprowadzić do sytuacji, w której KRS nie będzie mogła realizować swego podstawowego konstytucyjnego zadania określonego w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, z uwagi na to, że przepisy utrudniające ochronę niezależności sądów i niezawisłości sędziów zostały przez ustawodawcę wprowadzone do Ustawy o KRS. Z tego także względu pogląd ten nie przyjął się ani w doktrynie prawa¹⁶, ani orzecznictwie TK, w którym dopuszcza się możliwość zakwestionowania Ustawy o KRS przez KRS¹⁷. Przepisy art. 186 ust. 1 i art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP należy bowiem interpretować w taki sposób, że w zakresie legitymacji wnioskowej KRS mieszczą wszelkie działania procesowe dotyczące ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, niezależnie od tego, w jakim akcie przepisy ograniczające niezależność i niezawisłość zostały umiejscowione.

Wniosek KRS co do zasady – o wątpliwościach dotyczących pkt 4 i 5 *petitum* będzie mowa niżej – mieści się w zakresie legitymacji szczególnej wynikającej z art. 186 ust. 2 Konstytucji RP.

Do rozpoznania przedmiotowej sprawy został wyznaczony 5 – osobowy skład TK (J. Przyłębska – przewodniczący, G. Jędrejek – sprawozdawca, Z. Jędrzejewski, M. Warciński, A. Zielenacki).

3.2. Wykroczenie poza zakres szczególnej legitymacji wnioskowej w pkt 4 i 5 *petitum* Wniosku KRS

W pkt 4 *petitum* Wniosku KRS wnosi o kontrolę konstytucyjności art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS, w zakresie w jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (NSA) nakazuje stosowanie przepisów KPC o skardze kasacyjnej. W ocenie KRS kwestionowany przepis jest sprzeczny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji RP. Analiza kwestionowanego przepisu, zakresu jego zaskarżenia, a także treści uzasadnienia Wniosku KRS dowodzą jednoznacznie, że postawione zarzuty nie dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, lecz skupiają się na ocenie trafności rozstrzygnięcia ustawodawcy dotyczącej procedury przyjętej w postępowaniu przed NSA. Oczywiście można rozważyć, czy wprowadzenie regulacji nakazującej stosowanie przed sądem administracyjnym KPC jest rozwiązaniem optymalnym, być może właściwsze byłoby zastosowanie ustawy o

¹⁵ P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] XX – lecie Krajowej Rady Sądownictwa, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 82.

¹⁶ K. Szczucki, *Komentarz do art. 186 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP Tom II Komentarz do art. 87 – 243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1118 – 1119.

¹⁷ *Zob. np. K 40/07 OTK – A 2008/3/44, K 62/07 OTK – A 2009/10a/149.*

postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: **PPSA**)¹⁸. Rozważania te nie pozostają jednak w związku z ochroną niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Podobne wątpliwości dotyczą także zarzutu postawionego w pkt 5 *petitum* Wniosku KRS. Wnioskodawca kwestionuje w nim art. 388 § 1 KPC w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powoływania sędziego. Zarówno treść kwestionowanego przepisu, jak i zakres sformułowanego zarzutu oraz treść uzasadnienia Wniosku KRS, nie pozostawiają wątpliwości, że nie dotyczy on ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W obu wskazanych wyżej przypadkach doszło do wykroczenia poza zakres szczególnej legitymacji wnioskowej właściwej dla KRS. **W związku z tym należy stwierdzić, że postępowanie przed TK w zakresie dotyczącym zarzutów postawionych w pkt 4 i 5 *petitum* Wniosku KRS powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

3.3. Wątpliwości formalne dotyczące Wniosku KRS prezentowane w debacie publicznej

W debacie publicznej zwrócono uwagę na wątpliwości dotyczące zapewnienia standardu rzetelnego procesu kontroli konstytucyjności prawa w przedmiotowej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, których nie sposób w niniejszej opinii pominąć. Standardy rzetelnego procesu kontroli konstytucyjności prawa mogą być zatem – na co zwracają uwagę sędziowie Zgromadzenia Przedstawicieli Apelacji Krakowskiej – zagrożone z uwagi na to, że:

- Trybunał Konstytucyjny „w okresie ostatnich trzech lat ze strażnika Konstytucji został przekształcony w jeden z głównych instrumentów niszczenia praworządności w Polsce. Dokonało się to po bezprawnym przejściu nad nim kontroli przez ugrupowanie mające większość parlamentarną, co polegało m.in. na wyborze trzech sędziów – dublerów na miejsca uprzednio zajęte, czy naruszającym Konstytucję wyznaczeniu Julii Przyłębskiej na *interrexa*, po wygaśnięciu kadencji Prezesa TK Andrzeja Rzeplińskiego. Powołani w okresie ostatnich 3 lat członkowie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie naruszali podstawowe zasady rzetelnego procesu m.in. poprzez doprowadzenie do sytuacji, w której dwóch sędziów – dublerów (sędziowie Cioch i Muszyński) orzekło we własnej sprawie pod sygnaturą K 1/17. Podobnie należy ocenić manipulowanie składami orzekającymi przez osobę pełniącą funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Opisany sposób działania i skład Trybunału Konstytucyjnego uzasadniają twierdzenie, że jest to organ, który w swoim orzecznictwie kieruje się względami pozamerytorycznymi, realizując wolę centralnego ośrodka władzy politycznej, zmierzającego do podporządkowania sobie sądownictwa.”¹⁹. Problem z manipulowaniem składami orzekającymi Trybunału Konstytucyjnego i wyznaczaniem ich

¹⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 1302, tekst jedn. z 2018 r. ze zm.).

¹⁹ Uchwała nr 2 Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji Krakowskiej z dnia 7 grudnia 2018 r. (treść uchwały dostępna poprzez stronę podmiotową BIP Sadu Apelacyjnego w Krakowie).

wbrew Ustawie o organizacji i trybie postępowania przed TK potwierdziły także badania prowadzone przez Fundację im. S. Batorego²⁰.

- W przywołanej wyżej uchwale zwraca się także uwagę na wystąpienie przesłanek do wyłączenia trzech sędziów TK ze składu orzekającego w niniejszej sprawie. Zwracamy uwagę – stwierdza się w uchwale Przedstawicieli Sędziów Apelacji Krakowskiej – „*że w sprawie dotyczącej konstytucyjności obecnej KRS, która ma być rozpoznana dnia 3 stycznia 2019 r., zachodzą przesłanki do wyłączenia 3 spośród 5 członków Trybunału Konstytucyjnego, którzy zostali wyznaczeni do jej rozpoznania, tj. sędziów Julii Przyłębskiej, Michała Warcińskiego oraz Grzegorza Jędrejka. Wynika to z faktu, że wymienieni sędziowie orzekali wcześniej w sprawie o sygnaturze K 5/17, gdzie w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. skład orzekający, bez żadnego zdania odrębnego, wyraził pogląd, że wybór sędziów – członków obecnej Krajowej Rady Sądownictwa przez członków niższej izby parlamentu jest zgodny z Konstytucją RP. Wyznaczenie do składu orzekającego większości sędziów, którzy wcześniej wyrazili jednoznaczny pogląd w sprawie wskazuje, że treść przyszłego wyroku jest z góry przesądzona jako zgodna z wolą czynnika politycznego. Zarazem udział wymienionych sędziów w składzie orzekającym sprawi, że wyrok będzie dotknięty poważną wadą prawną.*”²¹

* * *

3.4. Wątpliwości formalne wynikające za Stanowiska Sejmu

W Stanowisku Sejmu sformułowano dwie istotne uwagi o charakterze formalnym:

- pierwsza, dotyczy braku we Wniosku KRS uzasadnienia dla zarzutu naruszenia Konstytucji RP przez art. 9a ust. 2 i 3 oraz art. 11a – e Ustawy o KRS. Sejm RP stwierdza, że zarzuty sformułowane w pkt 1 petitum „*odnoszą się do przepisu art. 9a ust. 1 uKRS. Brak natomiast sformułowania zarzutów w odniesieniu do pozostałych zaskarżonych w tym punkcie przepisów oraz ich uzasadnienia. Przedmiotem merytorycznego rozpoznania będzie zatem zarzut niezgodności z powołanymi wzorcami art. 9a ust. 1 uKRS. Wobec powyższego Sejm wnosi o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie zaskarżenia następujących przepisów: art. 9a ust. 2 i ust. 3, art. 11a, art. 11b, art. 11c, art. 11d, art. 11e uKRS.*”²².
- druga, związana jest z przekroczeniem przez KRS granic szczególnej legitymacji wnioskowej, w związku z czym Sejm wnosi o umorzenie postępowania w odniesieniu do zarzutu z pkt 4 petitum, dotyczącego naruszenia Konstytucji przez art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS, w zakresie, w jakim do postępowania przed NSA nakazuje stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej.

²⁰ Zob. Raport „*Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014 – 2017*” (<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Funkcjonowanie%20Trybunalu%20Konstytucyjnego.pdf>).

²¹ Uchwała nr 2 ..., jw.

²² Stanowisko Sejmu, s. 23.

Odnosząc się do przedstawionych wyżej zarzutów formalnych, należy w pierwszej kolejności podzielić zarzut dotyczący przekroczenia granic legitymacji wnioskowej w odniesieniu do pkt 4 *petitum* wniosku. Jak wspomniano wyżej zarzut ten należałoby odnieść także do pkt 5 *petitum* Wniosku KRS.

Trudno natomiast zgodzić się z wnioskiem Sejmu dotyczącym umorzenia postępowania z uwagi na brak uzasadnienia zarzutów dotyczących art. 9a ust. 2 i 3 oraz art. 11a-e Ustawy o KRS. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny powinien wezwać Wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych przez sprecyzowanie, czy przedmiotem zaskarżenia jest wyłącznie art. 9a ust. 1 Ustawy o KRS, co wynika z treści uzasadnienia, czy też wszystkie przepisy wskazane w pkt 1 *petitum* Wniosku KRS. Dzięki temu Wnioskodawca miałby szansę rozwiania wątpliwości i uzupełnienia braku dostrzeżonego w Stanowisku Sejmu. Biorąc jednak pod uwagę szczególny tryb postępowania przed TK w zakresie wniosków składanych przez Krajową Radę Sądownictwa, które nie podlegają wstępnej kontroli formalnej²³, nie ma możliwości wezwania Wnioskodawcy do usunięcia braków formalnych wniosku na etapie jego kontroli formalnej. Wyjaśnienie wątpliwości zauważonych w Stanowisku Sejmu powinno zatem nastąpić na rozprawie. Trybunał Konstytucyjny powinien bowiem dążyć do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zgodnie z art. 69 ust. 1 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. **Wątpliwości prawne podniesione w Stanowisku Sejmu, związane z brakiem uzasadnienia części zarzutów, uniemożliwiają zatem – o czym szerzej będzie mowa niżej – rozpoznanie przedmiotowej sprawy na posiedzeniu niejawnym.**

3.5. Wniosek senatorów

W dniu 15 lutego 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął Wniosek senatorów. Treść *petitum* tego wniosku jest tożsama z Wnioskiem KRS, zarówno gdy idzie o przywołane wzorce, jak i przedmiot kontroli. Podobnie treść uzasadnienia Wniosku senatorów literalnie odpowiada Wnioskowi KRS.

We Wniosku senatorów nie dokonano rozszerzenia uzasadnienia w zakresie dotyczącym art. 9a ust. 2 i 3 oraz art. 11a-e Ustawy o KRS. Wątpliwości zawarte w Stanowisku Sejmu pozostają zatem aktualne.

W związku z wniesieniem tożsamego w swej treści wniosku przez podmiot o legitymacji generalnej (grupa co najmniej 30 senatorów) na aktualności straciły argumenty wskazujące na konieczność umorzenia postępowania dotyczącego pkt 4 i 5 *petitum* wniosku z uwagi na przekroczenie granic legitymacji szczególnej. Zakres legitymacji grupy senatorów do złożenia wniosku do TK daje bowiem podstawy do rozpoznania tych zarzutów przez Trybunał Konstytucyjny.

²³ K. Szczucki, Komentarz..., s. 1119.

3.6. Brak uzasadnienia dla rozpoznania sprawy K 12/18 na posiedzeniu niejawnym

Po odwołaniu rozprawy zaplanowanej na 3 stycznia 2019 r. Trybunał Konstytucyjny nie wyznaczył kolejnego terminu rozprawy, lecz zdecydował o jej rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym i wyznaczył termin publicznego ogłoszenia orzeczenia na 14 marca 2019 r.

Dokonano także zmiany składu orzekającego TK w niniejszej sprawie, wyznaczając do jej rozpoznania skład następujący: J. Przyłębska – przewodniczący, J. Piskorski – sprawozdawca, G. Jędrejek, M. Warciński, A. Zielonacki. Następnie, w dniu 12 marca 2019 r., skład ten został ponownie zmieniony. Trybunał Konstytucyjny ogłosi bowiem wyrok w składzie: J. Przyłębska – przewodniczący, J. Piskorski – sprawozdawca, G. Jędrejek, Z. Jędrzejewski, A. Zielonacki.²⁴

Należy w tym miejscu zauważyć, że do składu orzekającego dołączono osobę (J. Piskorski), która – jak wynika z orzecznictwa TK (sygn. K 34/15 i K 35/15) – została wybrana na stanowisko sędziego TK wbrew Konstytucji RP.

Podjęcie przez skład orzekający decyzji o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym budzi poważne wątpliwości co do jej zgodności z Ustawą o organizacji i trybie postępowania przed TK. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 tej ustawy TK może rozpoznać wniosek na posiedzeniu niejawnym jeżeli:

- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia lub
- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, lub
- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją RP.

W analizowanej sprawie żadna z tych przesłanek nie zachodzi. Stanowiska uczestników postępowania nie są zbieżne w swoich konkluzjach, wskazują także różny zakres umorzenia postępowania, a ponadto – w przypadku Stanowiska Sejmu – obnażają także wady Wniosku KRS (ze względu na tożsamość treściową uwaga ta dotyczy także Wniosku senatorów), wymagające wyjaśnienia na rozprawie. Brak jest w ogóle stanowisk do Wniosku senatorów, który choć powtarza treść Wniosku KRS, wymaga jednak zajęcia stanowiska wobec tych zarzutów, które nie mieściły się w zakresie szczególnej legitymacji wnioskowej KRS. Kwestia będąca przedmiotem obu wniosków nie była dotąd analizowana pod względem konstytucyjności przez TK. Co więcej, problem oceny konstytucyjności zasad wyboru członków KRS ma charakter ustrojowy, a jego waga skłania bardziej do decyzji o przeniesieniu rozpoznania sprawy do pełnego składu TK, niż do rozpoznania jej na posiedzeniu niejawnym.

²⁴ <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/10495-wybor-czlonkow-krs-przez-sejm-sposrod-sedziow-odwolanie-od-uchwaly-krs-dotyczacej-powola/> (dostęp 12.03.2019r.).

Na tej podstawie należy stwierdzić, że rozpoznanie połączonych spraw oznaczonych łączną sygn. K 12/18 na posiedzeniu niejawnym, bez przeprowadzenia rozprawy, jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

4. Ocena konstytucyjności art. 9a, art. 11a-e Ustawy o KRS (pkt 1 *petitum* Wniosku KRS i Wniosku senatorów)

Biorąc pod uwagę, że zarówno przepisy będące wzorcem kontroli konstytucyjności, jak i przepisy stanowiące przedmiot tej kontroli, zostały obszernie charakteryzowane we Wniosku KRS, w dalszej części niniejszej opinii prawnej charakterystyka ta zostanie pominięta. Przedstawione zostaną jedynie argumenty prawne świadczące „za” lub „przeciwko” zgodności z Konstytucją RP kwestionowanych regulacji.

Wyjątkiem od tej zasady będzie jedynie krótka charakterystyka norm prawnych wynikających z treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, która wymaga uzupełnienia wobec tego co stwierdzono we Wniosku KRS (s. 23-24). Przepis art. 187 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje bowiem, że w skład KRS wchodzi trzy grupy podmiotów: pierwsza, obejmuje podmioty będące członkami KRS z racji pełnionych funkcji publicznych (Pierwszy Prezes SN, Minister Sprawiedliwości, Prezes NSA i osoba powołana przez Prezydenta RP), druga, obejmuje piętnastu członków pochodzących z wyboru spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Trzecia, obejmuje czterech posłów wybranych przez Sejm i dwóch senatorów wybranych do KRS przez Senat. Kadencja wybranych członków KRS trwa 4 lata (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP). W KRS zasiadają zatem przedstawiciele każdej z władz: ustawodawczej, wykonawczej i – przede wszystkim – sędziowskiej. Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji RP spośród 25 członków KRS co najmniej 17 jest sędziami. Krajowa Rada Sądownictwa została zatem ukształtowana jako – jak stwierdza L. Garlicki – „*sui generis* przedstawicielstwo środowisk i instytucji”²⁵. Konstytucja RP w art. 187 ust. 1 pkt 2, określając, że w skład KRS wchodzi 15 sędziów pochodzących z wyboru, nie precyzuje jednak kto dokonuje tego wyboru, pozostawiając tę kwestię – na podstawie art. 187 ust. 4 Konstytucji – ustawodawcy zwykłemu. Pojawia się zatem pytanie o zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy określającego zasady tego wyboru. Dokonując wykładni w zgodzie z Konstytucją RP, w szczególności biorąc pod uwagę normy wynikające z art. 2, art. 10 i art. 173 Konstytucji RP i wywodzony z nich standard podziału i równowagi władz oraz odrębności władzy sędziowskiej, a także przewidziane art. 186 ust. 1 i art. 179 Konstytucji zadanie KRS, należy sformułować uzasadnioną tezę, że grupa 15 członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, musi składać się z przedstawicieli środowiska sędziowskiego, a co za tym idzie musi zostać wybrana przez sędziów. W tym zakresie swoboda regulacyjna ustawodawcy (art. 187 ust. 4 Konstytucji RP) ulega istotnemu ograniczeniu. Ustawodawca może zatem swobodnie określić zasady i tryb dokonywania wyboru przez środowisko sędziowskie 15 sędziów wchodzących w

²⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 187 Konstytucji RP*, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 6.

skład KRS, ale nie może przenieść kompetencji do wyboru tych członków KRS na inny podmiot, w szczególności wchodzący w skład władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Podobnie zakresem swobody regulacyjnej objęte jest to, w jakiej proporcji miejsca w KRS przypadną sędziom Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych. Sprzeczne z Konstytucją – wykraczające bowiem poza dopuszczalną swobodę regulacyjną ustawodawcy określoną w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP – byłoby stworzenie procedury wyboru członków KRS spośród sędziów i przez sędziów, która mogłaby doprowadzić do pozbawienia którejkolwiek ze wskazanych grup sędziów możliwości zasiadania ich przedstawicieli w Krajowej Radzie Sądownictwa (zob. wyrok TK K 25/07, a także opinie prawne i stanowiska zawarte w załącznikach 1-17 i przywołane w nich argumenty, z którymi należy się w pełni zgodzić). Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP ustawodawca ma bowiem obowiązek ukształtowania procedury wyboru sędziów będących członkami KRS w taki sposób, aby wśród 15 sędziów – członków KRS znaleźli się przedstawiciele Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Konstytucyjnie niedopuszczalna jest jednak sytuacja, w której w KRS zasiadać będą np. wyłącznie przedstawiciele sądów rejonowych, a zabraknie w niej – najbardziej doświadczonych – sędziów Sądu Najwyższego czy sądów apelacyjnych. Należy także zwrócić uwagę na treść art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że kadencja wybranych członków KRS trwa 4 lata. Przepis ten – niestety – nie został jednak przywołany jako wzorzec kontroli konstytucyjności prawa we Wniosku KRS.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 25/17 wyraził pogląd odmienny od przyjętego w orzeczeniu K 25/07, stwierdzając, że sposób wyboru sędziów – członków KRS uzależniony jest całkowicie od swobodnego uznania ustawodawcy. Należy jednak zauważyć, że przepisu art. 187 ust. 1 pkt 2 nie można analizować w oderwaniu od innych regulacji konstytucyjnych określających pozycję ustrojową władzy sądowniczej, w tym w szczególności art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP. Systemowa wykładnia wszystkich wskazanych przepisów konstytucyjnych przesądza o tym, że wybór sędziów – członków KRS musi być uregulowany w sposób zapewniający niezależność władzy sądowniczej od innych władz. Kwestionowane przepisy Ustawy o KRS nie gwarantują tej niezależności nawet w stopniu minimalnym i – jak pokazuje praktyka – ich stosowanie doprowadziło do wyłonienia KRS w składzie całkowicie uzależnionym od władzy ustawodawczej.

We Wniosku KRS zaskarżono całość regulacji zawartej w art. 9a i art. 11a-e Ustawy o KRS. Dokonując oceny konstytucyjności tych przepisów, należy stwierdzić, że:

- 1) **art. 9a ust. 1**, a także w konsekwencji **art. 11a – 11e** Ustawy o KRS, z uwagi na przeniesienie na Sejm kompetencji do powoływania spośród sędziów 15 członków KRS w sposób niegwarantujący zachowania minimalnych standardów niezależności KRS od władzy ustawodawczej, są **sprzeczne z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2** Konstytucji RP.
- 2) **art. 9a ust. 2** Ustawy o KRS, nakazując Sejmowi jedynie „w miarę możliwości” uwzględnić potrzebę reprezentacji w KRS sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów, jest **sprzeczny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4** Konstytucji RP. Przepisy art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4

Konstytucji RP nie dają ustawodawcy prawa do uwzględnienia „w miarę możliwości” struktury sądownictwa w Polsce. Pierwszy z nich stanowi wyraźnie, że 15 członków KRS wybiera się spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Ustawodawca nie dochował w tym zakresie nawet minimalnych gwarancji proceduralnych. Wszak Sejm RP w toku procedury wyboru nowej KRS nie dokonywał wyboru spośród kandydatów będących sędziami SN czy sędziami sądów wojskowych, gdyż takowi nie zgłosili swojej kandydatury.

- 3) **art. 9a ust. 3** Ustawy o KRS, w zakresie ustanowienia wspólnej czteroletniej kadencji wszystkich wybieranych członków Rady, rodzi wątpliwości co do zgodności z **art. 173 w zw. z art. 10** Konstytucji RP. Istnieje bowiem wysokie ryzyko, że pokrywanie się tych kadencji doprowadzi do całkowitego podporządkowania prac Krajowej Rady Sądownictwa, a w szczególności jej składu, politycznym cyklom wyborczym do parlamentu. Powiązanie kadencji Sejmu RP z kadencją członków KRS może spowodować, że w każdej kolejnej kadencji Sejmu będzie ponownie wybierany niemal cały skład KRS. Niechybnie będzie to zmierzało do stopniowego upolitycznienia Rady i ograniczenia jej niezbędnej niezależności. Dlatego z ustrojowego punktu widzenia zasadne byłoby rozdzielenie tych kadencji lub – rzecz jasna – odstąpienie od wyboru sędziów do KRS przez Sejm RP.
- 4) **art. 9a ust. 1** Ustawy o KRS, ustanawiający „zasadniczą”, a także w **art. 11d ust. 1** Ustawy o KRS ustanawiający „rezerwową” procedurę wyboru spośród sędziów członków KRS, są **sprzeczne z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP**. W praktyce istnieje bowiem wysokie ryzyko dysfunkcyjności tych regulacji i pozorności gwarancji demokratyczności wyboru członków KRS oraz uzyskania kompromisu politycznego wokół ich kandydatów. W zasadniczej procedurze wyboru przewiduje się bowiem, że wybór członków KRS następuje większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Gdy jednak kompromisu nie uda się uzyskać, wybór dokonywany jest w procedurze „rezerwowej” (głosowanie imienne – jeden poseł, jeden głos, jeden kandydat), w której dla objęcia mandatu członka KRS nie będzie konieczne uzyskanie nawet zwykłej większości głosów. Istnieje zatem wysokie ryzyko, że procedura „rezerwowa” stanie się – wobec niewątpliwego interesu partii rządzących (niezależnie od tego jakie byłyby to partie) – procedurą główną, będzie bowiem gwarantowała uzyskanie większości i prowadziła do politycznego zdominowania Krajowej Rady Sądownictwa.
- 5) Ponadto **art. 11e ust. 3** Ustawy o KRS, w którym przewiduje się, że w momencie zwolnienia miejsca w KRS następcą wybierany jest na okres do końca bieżącej kadencji, jest w sposób oczywisty **sprzeczny z art. 187 ust. 3** Konstytucji RP, który stanowi wprost, że kadencja członka KRS trwa 4 lata (ten wzorzec kontroli nie został jednak powołany we Wniosku KRS).
- 6) Skutkiem obowiązywania **art. 9a ust. 1 i 2 oraz art. 11a-e** Ustawy o KRS jest także stan, w którym nowa KRS, będąca podmiotem uwikłanym politycznie, nie jest w stanie należycie realizować swoich zadań przewidzianych w **art. 186 ust. 1** Konstytucji RP.

W zakresie dotyczącym oceny konstytucyjności przepisów art. 9a, art. 11a-e Ustawy o KRS należy zatem zgodzić się z argumentacją zawartą we Wniosku KRS i stwierdzić, że przepisy art. 9a, art. 11a-e naruszają art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173, art. 186 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

5. Ocena konstytucyjności przepisów art. 44 ust. 1, ust. 1a, ust. 4 Ustawy o KRS (pkt 2, 3, 6 *petitum* Wniosku KRS i Wniosku senatorów)

5.1. Uwaga wprowadzająca

Na wstępie należy stwierdzić, że Wniosek KRS w odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 44 Ustawy o KRS nie uwzględnia wszystkich wątpliwości konstytucyjnych dotyczących tej regulacji. W istocie we Wniosku KRS pomija się przepis art. 44 ust. 1b, który ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności mechanizmu przewidzianego w całym art. 44 ust. 1b i ust. 4 Ustawy o KRS i przesądza o jego niekonstytucyjności.

Zgodnie z tym przepisem „Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania.”. Na podstawie tego przepisu dopuszczalne staje się powołanie sędziego SN na podstawie uchwały KRS, która została uznana za podjętą niezgodnie z prawem. Nie ulega wątpliwości – praktyka uczy nas jednak czegoś odwrotnego – że w takich sytuacjach Prezydent RP powinien wstrzymać się z powołaniem sędziego do czasu kontroli legalności uchwały KRS rekomendującej Prezydentowi kandydaturę sędziego.

5.2. Ocena konstytucyjności art. 44 ust. 1 i 1a Ustawy o KRS

Przepis art. 44 ust. 1 Ustawy o KRS przewiduje prawo do wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego przez każdego uczestnika postępowania prowadzonego przez KRS z uwagi na sprzeczność uchwały Rady z prawem. Zarzut postawiony wskazanemu przepisowi Ustawy o KRS we Wniosku KRS obejmuje wyłącznie sytuacje, w których przedmiotem odwołania miałyby stać się uchwały wydane na podstawie art. 3 ust.1 pkt 1 i 2 tejże ustawy (tj. rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziego Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych, a ponadto przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz powołania asesorów sądowych w sądach administracyjnych). Wnioskodawca zarzut ten

uzasadnia stwierdzając, że „Kierunek rozwoju poglądu Sądu Najwyższego świadczy o tym, że nie wyklucza on, że w określonych przypadkach mógłby ocenić zasadność i sposób wyznaczenia kryteriów dla kandydatów na sędziego, a takie działanie zbliża się niebezpiecznie do ingerencji w konstytucyjnie ukształtowany status Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie dotyczącym procedury wyłaniania sędziów.” (Wniosek KRS, s. 35). Ponadto wnioskodawca stawia tezę, że możliwość odwołania się uczestników do Sądu Najwyższego w celu oceny legalności uchwały KRS stanowi „ingerencję w zasadę podziału i równowagi władzy poprzez **dopuszczenie do niedozwolonego wpływu władzy sądowniczej na proces nominacji sędziów, a przez to naruszenie zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów**” (Wniosek KRS, s. 35, podkreślenie – TZ). Wnioskodawca zauważa też, że „praktyka pokazuje, że w znakomitej większości przypadków odwołania są oddalane, a Sąd nie dysponuje normatywnymi do dokonania właściwej weryfikacji tylko pod względem dopełnienia kwestii formalnych bez wchodzenia w kwestie merytoryczne dotyczące kryteriów oceny (...). Oznacza to, że w istocie – mimo istnienia formalnej procedury – mamy do czynienia z instytucją dysfunkcyjną i pozorną, a taki stan rzeczy jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.” (Wniosek KRS, s. 36).

Przepis art. 44 ust. 1a przewiduje, że w sprawach indywidualnych dotyczących powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Odwołanie to nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełnienia przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Trudno jest podzielić argumenty przedstawione we Wniosku KRS przemawiające za niezgodnością art. 44 ust. 1 i 1a Ustawy o KRS z Konstytucją RP. W szczególności w kontekście regulacji konstytucyjnej dotyczącej prawa do sądu oraz sądowej kontroli działań administracji publicznej. Zakres odwołania do SN w żaden sposób nie wkracza także w kompetencje zastrzeżone dla KRS czy Prezydenta RP, dotyczy ono bowiem wyłącznie oceny kryterium legalności. Teza, że kontrola legalności działań KRS i stworzenie możliwości odwołania się do sądu przez uczestnika postępowania, który uważa, że zostało naruszone prawo, stanowi „niedozwolony wpływ władzy sądowniczej na proces nominacji sędziów, a przez to naruszenie zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, nie brzmi poważnie i wynika z niezrozumienia celu i przyczyn sądowej kontroli działań KRS jako organu władzy publicznej. Proces nominacji sędziów, jak każde inne działanie organów władzy publicznej, powinien odbywać się na podstawie i w granicach prawa i stwarzać możliwość kontroli legalności przez niezależny i niezawisły sąd.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że przepis art. 44 ust. 1 i 1a Ustawy o KRS nie jest sprzeczny z art. 2, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 179 i art. 184 Konstytucji RP.

5.3. Ocena konstytucyjności art. 44 ust. 4 Ustawy o KRS

Zgodnie z art. 44 ust. 4 Ustawy o KRS „W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylene przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest jednoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem.”.

Przytoczony przepis odnosi się do sytuacji, w której w związku z odwołaniem kandydata na stanowisko sędziego SN Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzi, że uchwała KRS została podjęta z naruszeniem prawa. W takiej sytuacji osoba, która wniosła odwołanie i wykazała, że uchwała KRS została podjęta z naruszeniem prawa, uzyskuje możliwość przystąpienia do kolejnego konkursu na stanowisko sędziego SN. Przepis ten nie uwzględnia również, że kandydaci na sędziów SN zgłaszają się na obwieszczenia o wolnych miejscach do konkretnych Izb (zgodnie ze swoim przygotowaniem, kwalifikacjami, dotychczasowym doświadczeniem zawodowym), tymczasem kolejne obwieszczenie może dotyczyć zupełnie innej Izby SN niż ta, do której dotychczas zgłosili swoją kandydaturę.

Analizowany przepis rodzi wątpliwości konstytucyjne, w szczególności z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), a także zasady legalizmu (art.7 Konstytucji). Prowadzi bowiem do sytuacji, w której stwierdzenie podjęcia uchwały przez KRS z naruszeniem prawa, nie wywołuje w istocie żadnych konsekwencji prawnych. Konkurs na stanowisko sędziowskie toczy się bowiem dalej – mimo stwierdzenia przez NSA podjęcia uchwały przez KRS z naruszeniem prawa – a wyłonieni w jego toku kandydaci mogą zostać powołani na stanowisko sędziego SN. Pozwala na to przepis art. 44 ust. 1b Ustawy o KRS, który nie został jednak objęty Wnioskiem KRS.

Mechanizm przewidziany w art. 44 ust. 1b i ust. 4 Ustawy o KRS, pozwalający na powołanie sędziego SN na podstawie uchwały KRS, która jest sprzeczna z prawem, stanowi zaprzeczenie standardów praworządności w funkcjonowaniu państwa, a także zasad zaufania do państwa i pewności prawa. Podważa także prawo do sądu oraz standardów sprawiedliwości proceduralnej (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Na tej podstawie należy stwierdzić, że przepis art. 44 ust. 4 Ustawy o KRS jest sprzeczny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W równym stopniu niezgodny z Konstytucją jest art. 44 ust. 1b Ustawy o KRS, nie został jednak zaskarżony przez KRS.

* * *

6. Ocena konstytucyjności przepisów art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS (pkt 4 *petitum* Wniosku senatorów)

W związku ze złożeniem Wniosku senatorów należy powrócić do kwestii oceny konstytucyjności przepisu art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS (pkt 4 *petitum*). W zakresie tego zarzutu – jak wskazano wyżej – KRS wykroczyła poza zakres szczególnej legitymacji wnioskowej i wydanie orzeczenia stało się w związku z tym niedopuszczalne. Obecnie nie ma przeszkód formalnych, by TK ocenił konstytucyjność tego przepisu.

Przepis art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS brzmi: *„Do postępowania przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, z 2017 r. poz. 2491 oraz z 2018 r. poz. 5 i 138) o skardze kasacyjnej. Przepisu art. 87¹tej ustawy nie stosuje się.”*

Zarówno we Wniosku KRS, jak i we Wniosku senatorów, przepisowi temu – w zakresie, w jakim do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakazuje stosowanie przepisów KPC – stawia się zarzut naruszenia art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji RP.

Analiza treści kwestionowanego art. 44 ust. 3 Ustawy KRS, jak i wszystkich wskazanych wyżej wzorców kontroli konstytucyjności dowodzi, że argumenty przedstawione przez wnioskodawców niż zasługują na uwzględnienie. Przepis art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS nie narusza wskazanych wyżej przepisów Konstytucji RP. Niektóre z postawionych zarzutów można potraktować wręcz jako oczywiście bezzasadne, gdyż nie wyjaśniają one, w jaki sposób wskazanie przepisów KPC jako właściwych w postępowaniu przed NSA mogłoby naruszać prerogatywę Prezydenta do powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji).

Rozstrzygnięcie ustawodawcy zawarte w art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS mieści się w ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Przyjęcie w postępowaniu przed NSA jako właściwych przepisów KPC, w miejsce PPSA, nie prowadzi do naruszenia Konstytucji, gdyż obie procedury gwarantują wysoki standard sprawiedliwości proceduralnej i pozwalają na skuteczną ochronę praw jednostki. Można oczywiście mieć wątpliwości czy prowadzenie postępowania na podstawie KPC przed NSA jest rozwiązaniem legislacyjnie i procesowo prawidłowym. Nie powoduje ono jednak problemów rangi konstytucyjnej.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS nie narusza art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji RP.

7. Ocena konstytucyjności przepisów art. 388 § 1 KPC w zw. z art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS (pkt 5 *petitum* Wniosku senatorów)

W związku ze złożeniem Wniosku senatorów należy powrócić także do kwestii oceny konstytucyjności przepisu art. 388 § 1 KPC w zw. z art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS (pkt 5 *petitum*). Również w tym przypadku złożenie Wniosku senatorów powoduje, że zarzut ten powinien zostać w sposób pełny rozpoznany przez TK.

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

We Wniosku senatorów przepis ten – w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powoływania sędziów – uznaje się za niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji RP.

W demokratycznym państwie prawnym żaden organ władzy publicznej, w tym także Prezydent, nie może stać ponad prawem. Nie można interpretować prerogatyw Prezydenta, w tym prerogatywy powoływania sędziów, jako instytucji uprawniającej Prezydenta do stania ponad prawem, a taki wniosek nasuwa się po lekturze uzasadnienia tego zarzutu zawartego zarówno we Wniosku KRS, jak i Wniosku senatorów. W żadnym stopniu nie ogranicza prerogatyw Prezydenta procedura, która przewiduje, że przed skorzystaniem z prerogatywy niezależny i niezawisły sąd sprawdzi, czy w toku postępowania poprzedzającego skorzystanie z prerogatywy nie doszło do naruszenia prawa.

Analizowany art. 388 § 1 KPC stanowi ogólny przepis kompetencyjny pozwalający sądowi drugiej instancji, w razie wniesienia kasacji, na wstrzymanie wykonania orzeczenia, jeżeli z jego wykonania może wyniknąć niepowetowana szkoda. Przepis o tej treści nie budzi najmniejszych wątpliwości konstytucyjnych, także jeżeli będzie się go interpretowało w związku z art. 44 ust. 3 Ustawy o KRS. Istotny interes państwa przemawia bowiem za tym, by Prezydent RP nie powoływał na stanowisko osób wyłonionych z naruszeniem prawa.

Wnioskodawca zaskarżył art. 388 § 1 KPC zakresowo, twierdząc, że z przepisu tego nie może wynikać norma uprawniająca do wstrzymania uprawnień Prezydenta do powoływania sędziów. Z przepisu tego bynajmniej norma taka nie wynika. Istnieje natomiast możliwość wstrzymania wykonania uchwały KRS, z uwagi na ryzyko wywołania niepowetowanej szkody w razie stwierdzenia jej bezprawności.

Analiza treści zarzutu oraz jego uzasadnienia wskazują, że wnioskodawca w istocie nie domaga się wydania orzeczenia zakresowego. Analizowany przepis jest bowiem jednoznaczny, a kwestionowanej normy prawnej nie da się z niego wywieść. **Wnioskodawca wkracza zatem w sferę stosowania prawa, domagając się wydania orzeczenia, w którym TK – dokonując powszechnie obowiązującej wykładni art. 388 § 1 KPC – zakaże jego zastosowania do sytuacji opisanej przez Wnioskodawcę.** Rozpoznanie takiego wniosku wykracza jednak poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego określone w art. 188 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny posiadał niegdyś kompetencję do wydawania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, lecz po wejściu w życie Konstytucji RP tę kompetencję utracił.

W związku z tym należy stwierdzić, że zarzut zawarty w pkt 5 *petitum* Wniosku senatorów wykracza poza zakres kompetencji TK i w tym zakresie sprawa powinna zostać umorzona na

podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.



dr Tomasz Zalasinski
Radca prawny WA - 7449