

r.pr. dr Tomasz Zalasieński

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego

Warszawa, 21.11.2017 r.

Opinia prawna

w sprawie oceny konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zawartego w druku sejmowym nr 2002/VIII kadencja

1. Uwagi wprowadzające

Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2002/VIII kadencja, dalej: „Projekt”) wpłynął do Sejmu RP w dniu 26 września 2017 r. Pierwsze czytanie Projektu zaplanowano na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP w dniu 22 listopada 2017 r.

W dniu 3 października 2017 r. Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. S. Batorego przedstawił stanowisko, w którym w sposób syntetyczny zwrócono uwagę na podstawowe mankamenty konstytucyjne Projektu. Z uwagi na rozpoczęcie prac legislacyjnych w Sejmie RP zasadne jest przedstawienie na potrzeby prac parlamentarnych pełnej analizy prawnej Projektu, mającej na celu ocenę jego zgodności z Konstytucją RP.

2. Zakres przedmiotowy projektowanych zmian

Projekt wprowadza do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: „Ustawa o KRS”)¹ trzynaście zmian. Ponadto Projektem nowelizuje się ustawę Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej: „USW”)², ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: „USP”)³, ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: „USA”)⁴ oraz ustawę o Sądzie Najwyższym (dalej: „SNU”)⁵.

Zmiany wprowadzane do Ustawy o KRS w art. 1 Projektu w istocie polegają na wprowadzeniu jednej zasadniczej korekty normatywnej o charakterze ustrojowym. Polega ona na dodaniu art. 9a w brzmieniu:

¹ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. poz. 976, tekst jedn. z 2016 r. ze zm.).

² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. poz. 358, tekst jedn. z 2016 r. ze zm.).

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2062, tekst jedn. z 2016 r. ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. poz. 1066, tekst jedn. z 2016 r. ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 1254, tekst jedn. z 2016 r. ze zm.).

„Art. 9a. 1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na wspólną czteroletnią kadencję.

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

3. Wspólna kadencja nowych członków Rady, wybieranych spośród sędziów, rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano wyboru ostatniego z nich. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do czasu rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady.” (art. 1 pkt 1 Projektu).

Dotychczas, na podstawie obowiązującej Ustawy o KRS, piętnastu sędziów będących członkami KRS wybierali sędziowie w sposób uregulowany w art. 11 – 13 tej ustawy. W świetle projektowanej regulacji wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami ma być dokonywany przez Sejm RP (art. 9a ust. 1 Ustawy o KRS w brzmieniu nadanym Projektem). Kolejne przepisy art. 1 Projektu przewidują regulacje dostosowujące Ustawę o KRS do powyższej, ustrojowej zmiany. Należy do nich zaliczyć:

- 1) Derogację przepisów art. 11 – 13 Ustawy o KRS, regulujących dotychczasowy sposób wyboru przez środowisko sędziowskie sędziów do KRS (art. 1 pkt 2 i 4 Projektu),
- 2) Dodanie przepisów art. 11a – art. 11e Ustawy o KRS (art. 1 pkt 3 Projektu), których celem jest określenie procedury ogłaszania naboru, zgłaszania kandydatów i trybu wyboru przez Sejm sędziów do KRS. Zgodnie z tą regulacją Marszałek Sejmu między 120 a 90 dniem do upływu kadencji sędziów będących członkami KRS obwieszcza o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków KRS (art. 11a ust. 1). Kandydatów może zgłosić grupa co najmniej 2000 obywateli RP lub grupa 25 sędziów (art. 11a ust. 2). Zgłoszenie dokonuje pełnomocnik wybrany przez pierwsze 15 osób podpisujących listę poparcia sędziego kandydującego do KRS (art. 11b ust. 1) . Prawidłowość złożonych podpisów oraz ich właściwą liczbę weryfikuje Marszałek Sejmu, a ewentualne wątpliwości co do prawidłowości lub liczby złożonych podpisów weryfikuje Państwowa Komisja Wyborcza (art. 11b ust. 3 – 5). Postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia kandydata z uwagi na brak wymaganej liczby podpisów pełnomocnik może zaskarżyć do Sądu Najwyższego (art. 11b ust. 6). Jeżeli w terminie 90 dni od dnia ogłoszenia naboru kandydatów na członków KRS Sejm nie dokona wyboru pełnego składu 15 sędziów, dokonuje wyboru na wolne stanowiska w głosowaniu imiennym (art. 11d ust. 1). Każdy poseł uczestniczący w procedurze wyboru ma tylko jeden głos i może głosować na tylko jednego kandydata. W tej procedurze za wybranych członków KRS uważa się tych sędziów, którzy uzyskali największą liczbę głosów (art. 11d ust. 2 – 3). Jeżeli w trybie powyższej procedury dodatkowej nie dojdzie do wyboru członków KRS wybór na wolne stanowiska przeprowadza się ponownie (art. 11d ust. 4 i 5). W sytuacji, gdy zajdzie potrzeba ponownego obsadzenia mandatu członka Rady przed upływem wspólnej 4 letniej kadencji, nowego członka Rady wybiera się na okres do dnia zakończenia wspólnej kadencji wszystkich członków Rady (art. 11e ust. 1 – 3).

Ponadto Projekt przewiduje także zmiany dotyczące trybu i zasad pracy KRS, tj.:

- 3) Dodanie przepisów art. 21 ust. 2a – 2c (art. 1 pkt 7 Projektu) pozwalających na przeprowadzania głosowań KRS w trybie obiegowym za pośrednictwem poczty elektronicznej.
- 4) Dodanie przepisów zmieniających zasady pracy zespołów KRS, w tym w szczególności obowiązku wprowadzenia do zespołu co najmniej jednej osoby niebędącej sędzią (art. 31 ust. 1a) oraz nadanie Ministrowi Sprawiedliwości szczególnych uprawnień wobec prac zespołu KRS rozpatrującego sprawę indywidualną (art. 31 ust. 2a – 2d). Ponadto Projekt prowadzi do wzmocnienia stanowiska zespołu wobec KRS, gdyż zarekomendowanie przez KRS na stanowisko sędziego osoby innej niż wskazane w stanowisku zespołu wymaga zgody 2/3 członków KRS (art. 33 ust. 1a).

Przewidziane Projektem nowelizacje USW, USA i SNU (art. 2, art. 4 – 5 Projektu) prowadzą do derogacji w odpowiednich ustawach ustrojowych władzy sądowniczej przepisów dotyczących powoływania członków KRS przez sędziów. Nowelizacja USP przewiduje wydłużenie czasu (z 1 miesiąca do 2 miesięcy) na zgłoszenie sprzeciwu KRS wobec pełnienia obowiązków sędziego przez asesora sądowego.

Projekt przewiduje także przepisy dostosowujące, zgodnie z którymi:

- 5) Kadencja wybranych członków KRS, o których mowa w art., 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, zostaje skrócona i trwa do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji przez nowych KRS, wybranych przez Sejm na podstawie Ustawy o KRS w brzmieniu nadanym przez Projekt (art. 6 Projektu).
- 6) Wybór pierwszego składu KRS dokonuje się w trybie przyspieszonym (7 dni na ogłoszenie naboru, 21 dni na zgłaszanie kandydatów, 60 dni na dokonanie wyboru przez Sejm – art. 7 Projektu).

Zgodnie z art. 8 Projektu ma on wejść w życie z uwzględnieniem 30 dniowego okresu vacatio legis.

3. Status i zadania Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków w świetle Konstytucji RP

Istotne znaczenie dla oceny konstytucyjnej przepisów Projektu ma status oraz zakres zadań wyznaczonych Krajowej Radzie Sądownictwa przez Konstytucję RP. Stanowią one punkt odniesienia dla analizy prawidłowości ustawowej regulacji dotyczących KRS, wyznaczają one bowiem nieprzekraczalne granice swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Status oraz zadanie KRS określają przede wszystkim przepisy art. 186 , art. 187 i art. 179 Konstytucji RP, a także art. 173, art. 178 oraz art. 10 i art. 2 Konstytucji RP. Konstytucja w art. 187 ust. 4 stwierdza, że ustroj, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Ustawodawca tworząc odpowiednie ramy ustawowe funkcjonowania KRS powinien jednak kierować się normami konstytucyjnymi, gwarantując możliwie pełną realizację podstawowych zadań Rady, jakimi są: stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wnioskowanie o powołanie przez Prezydenta RP sędziów sądów powszechnych, wojskowych, administracyjnych i Sądu Najwyższego (art. 179 Konstytucji RP). Jak

słusznie zauważa się w doktrynie prawa „użyty w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP termin „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” jest zwrotem niedookreślonym, bardzo trudnym do zdefiniowania, wykładania przepisów Konstytucji oraz przepisów ustawy o KRS odnoszących się do pozycji ustrojowej Rady musi mieć na uwadze wszystkie wynikające z rozdziału VIII Konstytucji, zatytułowanego „Sądy i trybunały”, założenia dotyczące sprawowania władzy sądowniczej, a także pozostałe unormowania Konstytucji, dotyczące państwa prawnego, zasady podziału władz i odrębności władzy sądowniczej oraz postanowienia odnoszące się do prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)”⁶. W tym kontekście należy podkreślić, że Konstytucja RP jedynie w odniesieniu do władzy sądowniczej wskazuje – poza „podziałem i równowagą” władz, o których mowa w art. 10 Konstytucji RP – także na konieczność zachowania odrębności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji RP)⁷.

Analiza konstytucyjnego statusu Krajowej Rady Sądownictwa była, zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego⁸, jak i w orzecznictwie, w tym przede wszystkim orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁹, przedmiotem licznych analiz. Obszerniejsze przytaczanie, czy referowanie w tym miejscu tych poglądów, z uwagi na cel niniejszej opinii, wydaje się być zbędne. Poglądy te są bowiem spójne, jednoznaczne, ugruntowane w wieloletniej praktyce konstytucyjnej i nie budzą wątpliwości prawnych¹⁰. Dlatego odwołanie do nich nastąpi w niniejszej opinii jedynie w niezbędnym zakresie.

Jak wspomniano wyżej, podstawowym celem Projektu jest przeniesienie kompetencji do wyboru piętnastu członków KRS będących sędziami ze środowiska sędziowskiego na Sejm RP. W związku z tym ocena konstytucyjna Projektu wymaga dokonania pogłębionej wykładni przepisów art. 187 Konstytucji RP, które określają zasady wyboru członków KRS.

Przepis art. 187 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, 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 postów wybranych przez Sejm i dwóch senatorów wybranych do KRS przez Senat. Kadencja wybranych członków KRS trwa 4

⁶ M. Niezgódka – Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, uwaga 12 do art. 1*, LEX 2013.

⁷ Zob. orzeczenie TK K 45/07 OTK 2009/1/3 oraz glosę P. Sarneckiego (Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik 2009/3).

⁸ Zob. np. L. Garlicki, *komentarz do art. 186 i art. 187 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, J. Trzcziński, *komentarz do art. 173 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, P. Wiliński, P. Karlik, *komentarz do art. 173*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87 – 243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, K. Szczucki, *komentarz do art. 186 i art. 187 Konstytucji RP*, [w:] jw., M. Niezgódka – Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa*. jw., P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX – lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa – Toruń 2010, P. Tuleja, *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.

⁹ Zob. orzeczenia TK: K 62/07 OTK 2009/10/149, SK 43/06 OTK 2007/10/130, K 40/07 OTK 2008/3/44, SK 57/06 OTK 2008/4/63, K 39/07 OTK 2007/10/129, K45/07 OTK 2009/1/3.

¹⁰ Należy jednak odnotować dyskusyjny pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu sprawy K 5/17 OTK 2017/48, w którym bardzo szeroko, wręcz w oderwaniu od regulacji konstytucyjnej, interpretuje się zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy wynikający z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP.

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*”¹¹.

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 zwyktemu. 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, zasadna jest teza, 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 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 natomiast pozbawienie którejkolwiek ze wskazanych grup sędziów możliwości zasiadania ich przedstawicieli w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Podstawowym konstytucyjnym zadaniem KRS jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Prawidłowa realizacja tego obowiązku byłaby znacząco utrudniona, a wręcz niemożliwa, gdyby skład Rady był wyłaniany z pominięciem przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Należy zauważyć, że konstytucyjny wymóg zasiadania w KRS przez sędziów (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP) nie powinien być traktowany wyłącznie jako wymóg o charakterze formalnym. Posiada on bowiem także swoje istotne elementy materialne, dotyczące nieskazitelnosci charakteru kandydatów na członków KRS, należytego pojmowania przez nich niezależności sądów i niezawisłości oraz gotowości do stania na straży tych wartości. Walory te mogą być oceniane wyłącznie przez środowisko sędziowskie. Gdyby powierzyć te zadania np. Sejmowi (art. 1 pkt 1 Projektu) w sposób naturalny dochodziłoby do konstytucyjnego konfliktu z zasadą podziału władz. Sejm wybierałby bowiem większość członków KRS, mającej stać na straży niezależności władzy sędziowskiej od m.in. władzy ustawodawczej. Podobnie byłoby, gdyby zadania te przekazać innemu organowi władzy ustawodawczej (Senat) lub wykonawczej (Prezydent RP, Rada Ministrów, Minister Sprawiedliwości).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że z przepisu art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, interpretowanego w związku z przepisami art. 2, art. 10, art. 173, art. 179 i art. 186 Konstytucji RP, powinno się wywieść normę konstytucyjną, zgodnie z którą wybór 15 członków KRS powinien być

¹¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 187 Konstytucji RP*, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 6.

dokonywany wyłącznie przez środowisko sędziowskie i że nie może być on powierzony podmiotom niezwiązanym z władzą sądowniczą, a w szczególności chodzącym w skład władzy ustawodawczej lub wykonawczej.

4. Wątpliwości konstytucyjne

4.1. Wątpliwości zasadnicze dotyczące całości Projektu

Biorąc pod uwagę, że podstawowy cel Projektu, jak i treść zasadniczych zmian nim przewidzianych, polegających na przeniesieniu na Sejm kompetencji do powoływania 15 sędziów do składu KRS, a także z uwagi na liczne inne wątpliwości konstytucyjne, można postawić tezę, że **całość analizowanego Projektu rodzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 173 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji w zw. z art. 2, art. 10, art. 179, art. 186 Konstytucji RP.**

Wejście w życie Projektu w jego obecnym kształcie normatywnym doprowadzi do sytuacji, w której faktycznie Sejm RP posiadał będzie 19 przedstawicieli, w tym, 15 wybieranych spośród sędziów i 4 wybieranych spośród posłów. Środowisko sędziowskie pozbawione zostaje natomiast jakiegokolwiek realnego wpływu na kształt osobowy Krajowej Rady Sądownictwa. Stworzenie możliwości przedstawiania kandydatów na członków KRS przez grupę 25 sędziów bynajmniej nie zapewnia w tym zakresie zachowania niezbędnych konstytucyjnych gwarancji ochrony niezależności i niezawisłości sądownictwa i sędziów. Tym bardziej, że sędziowie nie są podmiotem wyłącznie uprawnionym do przedstawiania kandydatur do KRS.

Tezę tę uzasadniają także wątpliwości konstytucyjne przedstawione poniżej.

4.2. Wątpliwości szczegółowe dotyczące poszczególnych przepisów Projektu

Analiza Projektu, dokonana pod kątem jego zgodności z Konstytucją RP, skłania do wyrażenia następujących szczegółowych wątpliwości konstytucyjnych, dotyczących poszczególnych przepisów Projektu:

- 1) **Art. 1 pkt 1 i 3 Projektu** w zakresie dotyczącym proponowanego brzmienia art. 9a ust. 1, art. 11a – 11e Ustawy o KRS z uwagi na przeniesienie na Sejm kompetencji do powoływania spośród sędziów 15 członków KRS **rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 173 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji w zw. z art. 2, art. 10, art. 179, art. 186 Konstytucji RP** (uzasadnienie przedstawiono wyżej).
- 2) **Art. 1 pkt 1 Projektu** w zakresie dotyczącym art. 9a ust. 2 Ustawy o KRS, nakazującego Sejmowi jedynie „w miarę możliwości” uwzględnić potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów, **rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP**. Uzasadniając tę wątpliwość należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP nie daje ustawodawcy prawa do uwzględnienia „w miarę możliwości” struktury sądownictwa w Polsce, lecz stanowi wprost,

że 15 członków KRS wybiera się spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Treść analizowanego przepisu Projektu stwarza natomiast możliwość zarówno całkowitego pominięcia potrzeb wynikających ze struktury sądownictwa w Polsce procesie wyboru 15 członków KRS, co może np. prowadzić do powierzenia wszystkich z 15 miejsc w KRS sędziom sądów rejonowych, jak i pominięcia częściowego, np. brak wyboru sędziów sądów wojskowych, czy administracyjnych. Regulacji takiej nie sposób pogodzić z wykładnią literalną treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, stanowi ona przejaw niekonstytucyjnego przekroczenia swobody regulacyjnej ustawodawcy. Ponadto projektowany przepis art. 9a ust. 2 Ustawy o KRS rodzi także wątpliwości co do zgodności z zasadami prawidłowej legislacji, a w szczególności zasadą określoności przepisów prawa. Używa się w nim bowiem sformułowania „szczeble”, które nie występuje w zakresie opisu normatywnego struktury sądownictwa w Polsce.

- 3) **Art. 1 pkt 1 Projektu** w zakresie dotyczącym przewidzianego w art. 9a ust. 3 Ustawy o KRS ustanowienia wspólnej czteroletniej kadencji wszystkich wybieranych członków Rady, **rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP**. Skutkiem wejścia w życie tej regulacji będzie bowiem całkowite podporządkowanie prac Krajowej Rady Sądownictwa, a w szczególności jej składu, politycznym cyklom wyborczym do parlamentu. Powiązanie 4 letniej kadencji Sejmu RP z 4 letnią kadencją członków KRS spowoduje, 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.
- 4) **Art. 1 pkt 1 i 3 Projektu**, w zakresie w jakim wprowadza w art. 9a ust. 1 Ustawy o KRS „zasadniczą”, a także w 11d ust. 1 Ustawy o KRS „rezerwową” procedurę wyboru spośród sędziów członków KRS, **rodzą wątpliwości co do zgodności z zasadami prawidłowej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP**. W praktyce istnieje bowiem wysokie ryzyko dysfunkcyjności tych regulacji i pozorności gwarancji demokratyczności wyboru członków KRS i uzyskania kompromisu politycznego wokół ich kandydatur. 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 polityczne zdominowanie Krajowej Radzie Sądownictwa.
- 5) **Art. 1 pkt 3 Projektu**, w zakresie dotyczącym 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. Jego faktyczna kadencja jest zatem niedookreślona, ale w każdym przypadku trwa krócej niż 4 lata, **jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi wprost, że kadencja członka KRS trwa 4 lata**.
- 6) **Art. 1 pkt 10 i 11 Projektu**, w zakresie dotyczącym przepisów art. 31 ust. 2a – 2d i art. 33 ust. 1a Ustawy o KRS, **rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP**. Przepisy te nadają szczególne kompetencje zespołowi Rady oraz Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie rozstrzygania przez Radę spraw indywidualnych (rekomendacje na stanowiska sędziowskie). Jeśli KRS zechce sprzeciwić się rekomendacji zawartej w stanowisku zespołu (w

skład zespołu wchodzi 3 członków KRS, ale nie mogą to być wyłącznie sędziowie, mogą natomiast być wyłącznie politycy – zob. projektowany art. 31ust. 1a Ustawy o KRS) musi uzyskać większość 2/3 głosów. Podkreślenia wymaga, że zmiana ta głęboko odbiega od idei demokratyzacji wyboru kandydatów na sędziów, deklarowanej w uzasadnieniu Projektu. Po jej wejściu w życie o rekomendacji na stanowisko sędziego będzie faktycznie decydował 3 osobowy zespół KRS i Minister Sprawiedliwości, przy znikomej możliwości zmiany stanowiska i rekomendacji na posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Sądownictwa.

- 7) **Art. 6 Projektu**, prowadzący do skrócenia trwających obecnie 4 letnich kadencji członków KRS pochodzących z wyboru, **jest sprzeczny z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP**. Projekt w art. 6 przewiduje, że wszystkie dotychczasowe kadencje sędziów w KRS zostają wygaszone z dniem rozpoczęcia pierwszej wspólnej kadencji członków KRS powołanych na podstawie Projektu.

5. Podsumowanie

Analiza konstytucyjna Projektu prowadzi do wniosku, że Projekt jest dotknięty licznymi i poważnymi wadami konstytucyjnymi, w tym wadami dotyczącymi kierunku podstawowych rozstrzygnięć legislacyjnych w nim zawartych, polegających na powierzeniu Sejmowi kompetencji do wyboru 19 członków Krajowej Rady Sądownictwa. **W związku z tym należy uznać, że całość Projektu rodzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 173 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji w zw. z art. 2, art. 10, art. 179, art. 186 Konstytucji RP.**