

SKŁAD KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA W ŚWIEŁLE KONSTYTUCJI RP Z 2 KWIEŚNIA 1997 R.

Zgodnie z treścią art. 187 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.²⁴⁵ Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

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

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

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

Jednocześnie Konstytucja przesądza, że kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata (art. 187 ust. 3).

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

Niewątpliwie jest to, że Krajowa Rada Sądownictwa jest centralnym organem konstytucyjnym²⁴⁶ o charakterze kolegialnym (wieloosobowym). Przesądza o tym jednoznacznie art. 187 ust. 1 Konstytucji²⁴⁷, określając skład tego organu. Ma on zarazem charakter mieszany, obejmując reprezentację wszystkich trzech władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), przy czym zdecydowaną przewagę mają przedstawiciele władzy sądowniczej – 17 z 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa jest sędziami (nie tylko 15 wybieranych członków Krajowej Rady Sądownictwa jest sędziami, ale są nimi również – co oczywiste – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego). Obecność przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej nie pozwala na traktowanie Krajowej Rady Sądownictwa jako organu władzy sądowniczej²⁴⁸. Podzielić należy pogląd, że skład Krajowej Rady Sądownictwa można określić mianem złożonego²⁴⁹.

245 Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

246 Wyrok TK z 19 listopada 2009 r., K 62/07, OTK A 2009, nr 10, poz. 149.

247 Wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK A 2008, nr 3, poz. 44.

248 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 334.

249 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 242.

W piśmiennictwo wskazano, że charakter Krajowej Rady Sądownictwa można określić jako administracyjno-samorządowo-polityczny²⁵⁰, przy czym zaznacza się, że „najbardziej polityczny charakter” ma grupa, w skład której wchodzi członkowie wybierani przez Sejm spośród posłów oraz dwaj członkowie wybrani spośród senatorów przez Senat²⁵¹. Podzielam pogląd o złożonym charakterze Krajowej Rady Sądownictwa, za czym przemawia przecież jej bardzo różnorodny skład (art. 187 ust. 1 Konstytucji), jak również i pogląd o tym, że nie jest to organ władzy sądowniczej. Pogląd przeciwny²⁵² nie może być podzielony, chociażby ze względu na wyraźną treść art. 10 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. W przepisie tym nie ma mowy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Stanowiska tego nie podważa fakt, że w rozdziale VIII Konstytucji, zatytułowanym, „*Sądy i trybunały*” umieszczono przepisy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186 – 187). Działalność Krajowej Rady Sądownictwa związana jest bowiem z sądownictwem, w tym wyłącznie Krajowa Rada Sądownictwa jest organem uprawnionym do przedłożenia Prezydentowi wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), ale to nie oznacza, że sama Rada jest organem władzy sądowniczej. Jest ona organem bez którego nie jest możliwe, w polskich realiach konstytucyjnych, funkcjonowanie sądownictwa i dlatego przepisy o Radzie umieszczono w rozdziale VIII Konstytucji.

Krajowej Rady Sądownictwa nie można uznać za organ samorządu sędziowskiego²⁵³, chociażby z tego względu, że w jej skład wchodzi także reprezentacji władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z drugiej jednak strony, w składzie Rady wyraźnie dominują sędziowie, których można określić mianem „reprezentantów środowiska sędziowskiego”. Nie można w związku z tym negować poglądu, że Rada jest publiczno-samorządową reprezentacją środowiska sędziowskiego²⁵⁴. Nie oznacza to podważenia rozwiązania, że Rada jest konstytucyjnym organem państwowym. Jest bowiem organem państwowym, ale z wyraźną przewagą, dającą dominację, przedstawicielom środowiska sędziowskiego. Tak został ukształtowany przez Konstytucję skład Rady. Wyrazić należy jedynie pogląd, że członkowie Rady, reprezentujący środo-

250 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 199.

251 *Ibidem*.

252 M.in. A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 2005, s. 87.

253 *Ibidem*.

254 A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 10.

wisko sędziowskie, będą nie tylko reprezentantami jego interesów, ale przede wszystkim reprezentować będą interes państwa i kierując się tą wartością stać będą na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji).

Nie można w całości podzielić poglądu, że Krajowa Rada Sądownictwa to organ kadencyjny, wybierany na okres 4 lat²⁵⁵. Kadencja dotyczy bowiem „wybranych członków” Krajowej Rady Sądownictwa, co wynika z art. 187 ust. 3 Konstytucji, a więc nie wszystkich jej członków. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Minister Sprawiedliwości wchodzi w skład Rady przez okres pełnienia swych funkcji, zaś osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej jest członkiem Rady bez oznaczenia okresu kadencji²⁵⁶. Art. 187 ust. 3 Konstytucji odnosząc się do „wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa” wiązać należy z art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji, gdyż tam ustrojodawca posłużył się pojęciem „wybranych” i rozwiązanie to dotyczy piętnastu członków będących sędziami oraz czterech członków będących posłami i dwóch członków będących senatorami. Powyższe ma istotne znaczenie, albowiem Krajowa Rada Sądownictwa, jako organ konstytucyjny, nie została ukształtowana na zasadzie kadencyjności, lecz kadencyjność została odniesiona jedynie do niektórych członków tego gremium. Podzielam pogląd, że Krajowa Rada Sądownictwa, jako organ kolegialny, nie jest organem kadencyjnym, lecz organem „stałe funkcjonującym”, ze względu na brak w Konstytucji przepisu o kadencji Krajowej Rady Sądownictwa²⁵⁷. Sprzeczne z Konstytucją byłoby więc przyjęcie w ustawie zwykłej, że kadencja wszystkich członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. Pozostawałoby to w sprzeczności z wyraźnym brzmieniem art. 187 ust. 3 Konstytucji, albowiem w ten sposób pominięciu uległoby zastrzeżenie, że kadencja dotyczy wyłącznie „wybranych” członków Krajowej Rady Sądownictwa, a nie wszystkich jej członków.

Trafne jest stanowisko, że Konstytucja nie przewiduje możliwości odwołania wybieranego członka Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem kadencji²⁵⁸. W ustawie zasadniczej nie znajduje się bowiem żaden przepis, który

255 W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 199.

256 I. Wawrzeńczyk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej a organy władzy sądowniczej – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11, s. 7 i n.

257 R. Pęk, [w:] R. Pęk, M. Niezgódka – Medek, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, teza 1 do art. 14.

258 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 822; L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. 8 do art. 187; wyrok TK z 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK A 2007, nr 7, poz. 80.

mógłby stanowić podstawę prawną do podjęcia takiej decyzji. W piśmiennictwie podkreślono jednak, że z uwagi na pozycję Rady, jako *sui generis* przedstawicielstwa środowisk i instytucji, nie kłóciłoby się to z charakterem tego organu. Procedura odwołania musi mieć jednak wyraźne uregulowanie ustawowe, a odwołanie może być dokonywane wyłącznie przez podmiot, który dokonał wyboru, a nigdy przez samą Radę²⁵⁹. Podzielam ten pogląd. Konstytucyjny brak zakazu odwołania członka Rady, przy uwzględnieniu specyfiki tego organu oraz włączenia w jego skład reprezentantów środowiska sędziowskiego (art. 187 ust. 1 pkt 2) i parlamentu (art. 187 ust. 1 pkt 3), umożliwia określenie w ustawie zwykłej procedury odwołania członka Rady pochodzącego z wyboru. Wprawdzie w takim przypadku jego kadencja – z perspektywy indywidualnej – nie wynosiłaby czterech lat, ale odróżnić należy samą instytucję kadencji od „*wygaśnięcia mandatu*” wybieranego członka Rady, o czym poniżej. W konsekwencji wskazać należy, że w ustawie zwykłej możliwe jest uregulowanie wygaśnięcia mandatu wybieranego członka Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem kadencji²⁶⁰. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, podkreślił wprawdzie, że wybieralni członkowie Rady nie mogą być odwołani, zaś ich kadencja wynosi 4 lata (s. 9 uzasadnienia wyroku), ale uwaga Trybunału dotyczyła tego, że „*w Konstytucji nie przewidziano możliwości ich odwołania*”. Zwrócić należy jednak uwagę, że Konstytucja nie określa również żadnych szczegółów dotyczących początku i końca kadencji wybieranego członka Krajowej Rady Sądownictwa²⁶¹, nie wspomina też o „*wygaśnięciu mandatu*” wybieranego członka Rady, a sytuacja taka nie jest konstytucyjnie wykluczona. Gdyby bowiem racjonalny ustrojodawca zamierzał wykluczyć możliwość wygaśnięcia mandatu wybieralnego członka Krajowej Rady Sądownictwa uczyniłby to wyraźnie, a takiego rozwiązania brak. Byłoby ono zresztą nieracjonalne, bo oznaczałoby, że np. nie jest możliwa rezygnacja wybranego członka Krajowej Rady Sądownictwa, co z kolei oznaczałoby przymus członkostwa w Radzie. Z całą pewnością takie rozwiązanie nie mogłoby być uznane za zgodne z Konstytucją, naruszając godność człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji, z którą związane jest prawo do rezygnacji z pełnionej funkcji publicznej. Jest to istotna materia, która nie może być pozostawiona samej praktyce, dlatego winna być uregulowana w ustawie, o której mowa w art. 187 ust. 4 Konstytucji. Tym samym to w usta-

259 L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, teza 8 do art. 187.

260 Tak trafnie: B. Banaszak, *Konstytucja ...*, s. 822.

261 *Ibidem*, s. 821.

wie zwykłej winien znaleźć się przepis stanowiący o początku kadencji, aby możliwe było precyzyjne określenie (poprzez wskazanie konkretnej daty), od jakiego momentu rozpoczyna się legitymacja wybranego nominata do zasiadania w Radzie. Z art. 187 ust. 3 Konstytucji nie wynika, że nie jest możliwe w żadnym przypadku „wygaśnięcie mandatu” wybranego członka Rady. Przepis stanowi, że „kadencja trwa cztery lata”. Oznacza to, że ustawa zwykła nie może w inny sposób określić samej kadencji, tj. inaczej uregulować jej długość – skrócić (np. do 3 lat) lub wydłużyć (np. do 6 lat). Pozostawałoby to bowiem w wyraźnej sprzeczności z brzmieniem przywołanego przepisu Konstytucji. Kadencja została określona w sposób bezwzględny i sztywny, nie przewidując żadnych możliwości ingerowania w jej długość. Odróżnić jednak należy samą instytucję „kadencji” od „wygaśnięcia mandatu” wybranego członka Rady. To dwie różne instytucje prawne, za czym przekonuje zarówno wyraźne brzmienie Konstytucji, która posługuje się w odniesieniu do wybranych członków Rady pojęciem „kadencji”, a nie „mandatu”, a to oznacza – zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej – że różnym pojęciem nie należy nadawać tego samego znaczenia. Należy przy tym wskazać, że Konstytucja zna pojęcie mandatu – np. art. 103 ust. 1 stanowi o „mandacie posła”, odróżniając przy tym od kadencji Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja nie definiuje przy tym legalnie samego pojęcia „kadencji” wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa, określając jedynie jej długość. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że przez „kadencję” należy rozumieć okres, na który dana osoba jest wybierana, jako członek Rady, tj. okres, w jakim realizować będzie prawa i obowiązki wynikające z wyboru na członka Rady. W tym rozumieniu „kadencja” ma charakter obiektywny, a jej długość w konkretnym przypadku musi spełniać wymóg, o którym mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji. Na taki okres dokonywany jest wybór, co znajduje pełne uzasadnienie w brzmieniu przywołanego przepisu konstytucyjnego. Mandat jest natomiast upoważnieniem do pełnienia obowiązków i wykonywania praw członka Rady²⁶². Skoro Konstytucja nie posługuje się pojęciem mandatu, ani też nie określa przesłanek jego wygaśnięcia, należy uznać z oparcia o art. 187 ust. 4 Konstytucji, że jest to kwestia, którą należy uregulować w ustawie zwykłej. Jest to bowiem materia, która mieści się w pojęciu „tryb pracy” Krajowej Rady Sądownictwa. Termin ten obejmuje bowiem także realizację upoważnienia do pełnienia obowiązków członka Rady przez osoby wybrane w jej skład, w tym odnosi się do po-

262 M. Niezgódka – Medek, [w:] M. Niezgódka – Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa...*, teza 4 do art. 14.

czątku i końca legitymacji do wykonywania obowiązków w Radzie, jako organie kolegialnym. W konsekwencji, ustawa zwykła może określić przypadki wygaśnięcia mandatu wybieranego członka Rady. Mandat zaczyna się z rozpoczęciem kadencji, ale może wygasnąć przed jej upływem. „Wygaśnięcie mandatu” nie oznacza zanegowania samej zasady czteroletniej kadencji, o której mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji, bo w takim przypadku nie występuje odstępstwo od zasady kadencyjności. Kadencja w każdym przypadku wybranego członka Rady określona została na cztery lata i na taki też okres następuje wybór, ale przed upływem tego okresu mandat może wygasnąć, w wyniku zaistnienia przesłanek określonych w ustawie. Jak podkreślono w piśmiennictwie, mandat co do zasady wygasa wraz z upływem kadencji, możliwe jest jednak jego wygaśnięcie wcześniej, w przypadkach określonych w ustawie²⁶³.

Podsumowując powyższe uwagi, nie można uznać, że Konstytucja bezwzględnie wyklucza wygaśnięcia mandatu wybranego członka Rady. Nie formułuje on bowiem żadnego zakazu, a jedynie od strony pozytywnej wskazuje długość kadencji, nie regulując przesłanek wygaśnięcia mandatu wybranego członka Rady przed upływem terminu kadencji. Z perspektywy art. 187 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić, że ustawa zasadnicza, jako zasadę przyjmuje czteroletnią kadencję wybranego członka Krajowej Rady Sądownictwa, ale nie wyklucza określenia w ustawie zwykłej okoliczności, które mogą przesądzić o wygaśnięciu mandatu członka Rady przed upływem kadencji. Można zatem stwierdzić, że „kadencja” jest określona w sposób obiektywny, determinowany okresem wynikającym z Konstytucji, natomiast „wygaśnięcie mandatu” wynikać z konkretnych uwarunkowań ustawowych. W obecnym stanie prawnym ustawa zwykła – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa²⁶⁴ w art. 14 ust. 1 stanowi, że „mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji”, enumeratywnie wskazując sześć przypadków, których zaistnienie powoduje wygaśnięcie mandatu członka Rady. Takie rozwiązanie znajdowało się również w nieobowiązującej już ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa²⁶⁵ przy czym ten akt prawny określał siedem przesłanek wygaśnięcia mandatu wybranego członka Rady (art. 10 ust. 1). Oba akty prawne – nieobowiązująca ustawa z 2001 r. oraz obowiązująca ustawa z 12 maja 2011 r. posługują się tym samym sformułowaniem „mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji”,

263 M. Dębska, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, LexisNexis 2013, komentarz do art. 14.

264 Tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 389.

265 Tekst jedn. Dz. U. 2010, nr 11 z późn. zm.

przy czym ustawa z 2001 r. doprecyzowywała, że wygaśnięcie mandatu następuje przed upływem „czteroletniej” kadencji. W obu przypadkach to ustawa zwykła przewiduje (przewidywała) wygaśnięcie mandatu członka Rady, co oznacza, że wystąpienie jednej z przesłanek znanych ustawie powodowało *de facto* zakończenie kadencji członka Rady przed jej upływem, ze względu na „wygaśnięcie mandatu”. Z punktu widzenia normatywnego nie było możliwości kontynuowania kadencji przed członka Rady, któremu wygasł mandat. Nie oznaczało to jednak podważenia zasady kadencyjności, bo kadencja nie mogła trwać mimo utraty mandatu. Utrata mandatu determinowała zakończenie możliwości dalszego zasiadania w Radzie, mimo wyboru na 4 – letnią kadencję. W piśmiennictwie nie podnoszono zarzutu, że przepis przewidujący wygaśnięcie mandatu wybranego członka Rady jest niekonstytucyjny²⁶⁶.

W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07 nie zanegował rozwiązania, że ustawa zwykła enumeratywnie określa przesłanki „wygaśnięcia mandatu” (s. 12 uzasadnienia wyroku). Jednocześnie wskazano, że nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności konkretnej regulacji mogą ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności (s. 12 uzasadnienia wyroku). Wynika z tego, że po pierwsze Trybunał dopuścił możliwość uregulowania w ustawie zwykłej przesłanek „wygaśnięcia mandatu”, jak również nie odrzucił bezwzględnie możliwości wcześniejszego zakończenia kadencji wybieranych członków Rady, przed upływem czteroletniej kadencji. Istotnie w takim przypadku doszłoby faktycznie do „złamania zasady kadencyjności”, ale przyjęcie odmiennego rozumowania oznaczałoby, że w żadnym przypadku i w żadnych okolicznościach nie byłoby możliwości zakończenia kadencji danego członka Rady, nawet w sytuacji obiektywnie uniemożliwiającej mu wykonywanie obowiązków, jak również w sytuacji zaistnienia okoliczności przemawiających za zakończeniem kadencji wybranych członków Rady, chociażby ze względu na zasadniczą zmianę trybu funkcjonowania Rady, w tym kreowania jej składu i trybu pracy, diametralnie różnego od rozwiązań dotychczas obowiązujących. Z uzasadnienia wyroku TK z 18 lipca 2007 r., K 25/07, wynika że mandat wybranego członka Rady może „wygasnąć”, co jest sytuacją różniącą się od instytucji skrócenia kadencji organu czy też „wygaśnięcia mandatu” wszystkich wybieralnych członków Rady. W tym drugim przypadku wystąpić muszą nadzwyczajne okoliczności, przemawiające za złamaniem zasady kadencyjności. Jednocześnie zestawienie tych dwóch sytuacji oznacza, że „wygaśnięcie

266 Zob. np. T. Erciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, pod red. J. Gudowskiego, Warszawa 2002, s. 532 – 535.

mandatu” indywidualnie oznaczonego członka Rady nie jest niczym nadzwyczajnym, istotne jest natomiast powiązanie takiego rozwiązania z konkretnymi, określonymi w ustawie okolicznościami, które obiektywnie uniemożliwiają dalsze wykonywanie obowiązków.

Uwzględniając powyższe uwagi można stwierdzić, że nie jest sprzeczna z art. 187 ust. 3 Konstytucji instytucja „*wygaśnięcia mandatu*” wybranego członka Krajowej Rady Sądownictwa. Jest to możliwe na podstawie ustawy zwykłej, która określi przyczyny (przesłanki) wygaśnięcia mandatu. Możliwe jest także wprowadzenie rozwiązania generalnego, zakładającego „*wygaśnięcie mandatu*” wszystkich wybieranych członków Rady. Oczywiście należy tu zachować zgodność z art. 2 Konstytucji, jak również mieć na względzie wymóg proporcjonalności. Okoliczność, która uzasadniać będzie wygaśnięcie mandatu musi być konkretna, istotna, a przepis przewidujący takie rozwiązanie nie może w nieuzasadniony sposób ingerować w funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa. W obecnym stanie prawnym art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa określa przesłanki „*wygaśnięcia mandatu*” wybranego członka Rady. Okoliczności tam wskazane mają charakter indywidualny i w konkretnym przypadku muszą być ustalone, co oznacza, że przepis ten dotyczy konkretnych osób, będących członkami Rady. Jak już wskazano, Konstytucja nie wyklucza rozwiązanie innego – generalnego, przewidującego „*wygaśnięcie mandatu*” wszystkim wybranym członkom Rady, jak również tym należącym do jednej z grup, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 lub 3 Konstytucji, taki zakaz nie został bowiem sformułowany, nie można też wyprowadzić go z zasady kadencyjności. Kadencyjność nie wyklucza przedterminowego zakończenia misji (mandatu) członków Rady, którzy pochodzą z wyboru. Ustawodawca może bowiem w zasadniczy sposób zmienić tryb funkcjonowania Rady, kształtując go w sposób radykalnie odmienny od dotychczasowego, co spowoduje konieczność rozważania, czy skład Rady ukształtowany pod rządami dotychczas obowiązującego prawa będzie miał odpowiednią legitymację do wykonywania swych uprawnień i obowiązków, biorąc pod uwagę okoliczność, że w dacie wyboru obowiązywała zasadniczo odmienna regulacja dotycząca funkcjonowania samej Rady. Zasadnicza zmiana filozofii funkcjonowania Rady, połączona ze zmianą dotyczącą kreowania jej składu pochodzącego z wyboru, może być okolicznością przemawiającą za potrzebą odnowienia tego składu Rady, bo wybór dotychczasowych członków Rady miał miejsce w innych realiach prawnych, niż te, które obowiązywać będą po wejściu w życie wskazanej powyżej zmiany. Ciężar wskazania okoliczności przemawiających za wprowadzeniem takiego roz-

wiązania obciąża podmiot uprawniony do złożenia projektu legislacyjnego, który korzysta ze swego prawa. Wskazać należy, że w swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuścił „*skrócenie kadencji*” w drodze rozwiązań legislacyjnych, ograniczając tę możliwość do wyjątkowych sytuacji. Jest to, zdaniem Trybunału możliwe wyłącznie, jeżeli szczególny przepis konstytucyjny tego nie zakazuje i pod warunkiem, że przemawiają za tym szczególnie okoliczności²⁶⁷. Z Konstytucji nie wynika, jakie okoliczności muszą zaistnieć, aby uznać je ze „*szczególne*” we wskazanym powyżej rozumieniu. Można uznać, że „*szczególność*” może wynikać z ich istoty, charakteru, skali, itp. Nagromadzenie się poszczególnych okoliczności, które oceniane osobno nie będą spełniać kryterium „*szczególności*” może doprowadzić do sytuacji, w której całościowa ocena przesądzi o „*szczególnym*” charakterze danego przypadku. Jest to jednak kwestia ocenna i nie sposób wskazać tu sztywnych, jednoznacznych granic.

W moim przekonaniu, nie jest, co do zasady sprzeczne z Konstytucją przyjęcie rozwiązania w ustawie zwykłej, zakładającego „*wygaśnięcie mandatu*” wybranego członka Krajowej Rady Sądownictwa, jak również rozwiązania generalnego w tym zakresie. Dla zgodności z Konstytucją będzie miało znaczenie, jakie argumenty, związane ze zmianami dotyczącymi kreacji wybieranych członków Rady i jej funkcjonowania, przemawiać będą za koniecznością wygaszenia mandatu dotychczasowym wybieralnym członkom Rady. Muszą być to zmiany fundamentalne, w zasadniczy sposób wpływające na tryb powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz funkcjonowanie samej Rady. Skoro dojść ma do wygaśnięcia mandatu poszczególnych członków Rady, to nowy tryb powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa w istotny sposób musi różnić się od dotychczasowego, a jednocześnie zachodzić musi uzasadnienie do wprowadzenia zmian i wygaszenia mandatu dotychczasowym członkom w trakcie trwania ich kadencji. Również sam tryb funkcjonowania Rady musi być w istotny sposób zmieniony, tworząc zupełnie nowe ramy prawne działalności tego organu. Skoro dopuszczalne jest odwołanie członka Rady, na co zwrócono uwagę w opinii, to nie można apriorycznie wykluczyć możliwości wygaszenia mandatu dotychczasowym członkom Rady pochodzącym z wyboru w sytuacji, o której mowa powyżej. Warto wskazać, że w piśmiennictwie pod rządami ustawy z 2001 r., która wyraźnie dopuszczała odwołanie wybranego członka Rady, wskazano że odwołanie mogło nastąpić

267 Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48; wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK A 2006, nr 3, poz. 32.

w każdych okolicznościach i bez określenia powodów; liczyła się wola organu wyrażona w sposób demokratyczny aktem odwołania²⁶⁸. Nie wspomniano tu o zachowaniu kadencyjności. Przepis ten nie był również negowany z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, obowiązywał do czasu wejścia w życie kolejnej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Tym bardziej zatem zasadnicza zmiana dotyczący kreacji wybieranych członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz trybu jej funkcjonowania może uzasadniać „wygaśnięcie mandatu” dotychczasowych jej członków, pochodzących z wyboru, oczywiście pod warunkiem spełnienia wskazanych powyżej kryteriów. Decydujące znaczenie dla oceny konstytucyjności poszczególnych rozwiązań będą miały konkretne – proponowane – rozwiązania legislacyjne oraz ich *ratio legis*.

Z urzędu w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi: Pierwszy Prezes Sądu najwyższego, Minister Sprawiedliwości oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Taki wniosek jednoznacznie wynika z treści art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Jedna osoba jest z kolei powoływana. Jest to przedstawiciel Prezydenta RP. Taki wniosek również wynika wyraźnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Wprawdzie ustawa zasadnicza nie posługuje się pojęciem „przedstawiciel”, nie mniej jednak, skoro Prezydent RP powołuje daną osobą w skład Krajowej Rady Sądownictwa, to zasadne jest przyjęcie, że jest ona jego reprezentantem, a więc przedstawicielem. Wprawdzie w piśmiennictwie wskazano, że „Konstytucja mówi o o osobie „powołanej przez Prezydenta”, a nie o jego reprezentancie”²⁶⁹, nie mniej jednak z tego, że Konstytucja nie nazywa osoby powołanej przez Prezydenta jego reprezentantem nie można uznać, że nim nie jest. Po to ustrojodawca przewidział w składzie Krajowej Rady Sądownictwa „osobę powołaną przez Prezydenta”, aby zapewnić głowie państwa głos podczas posiedzeń Rady, a przez to, aby istniała możliwość przedstawienia stanowiska głowy państwa w materii, która jest przedmiotem kompetencji Rady. Po to jest owa „osoba”, a to wpisuje się w istotę reprezentowania głowy państwa w Krajowej Radzie Sądownictwa. Z całą pewnością nie można uznać, że osoba powołana przez Prezydenta RP wchodzi w skład Krajowej Rady Sądownictwa „z urzędu”²⁷⁰. „Z urzędu” w skład Rady wchodzi bowiem osoby pełniące określone funkcje, zaś w przypadku powołania w skład Rady niezbędne jest podjęcie przez głowę państwa decyzji personalnej w odniesieniu do konkretnej osoby, bez której nie staje się ona członkiem Rady.

268 Zob. np. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz ...*, s. 533.

269 M. Masternak – Kubiak, M. Haczowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczowskiej, Warszawa 2014, s. 474.

270 Tak: W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 199.

Tym samym nie może być mowy o tym, że osoba ta wchodzi w skład Rady „z urzędu”, skoro warunkiem niezbędnym jest w tej materii powołanie przez Prezydenta RP. Ministra Sprawiedliwości czy też Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nikt nie powołuje w skład Krajowej Rady Sądownictwa, objęcie danego urzędu automatycznie oznacza uzyskanie statusu członka Krajowej Rady Sądownictwa, objęcie urzędu determinuje zatem członkostwo w Radzie. Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przestają być członkami Rady wraz z zaprzestaniem piastowania stanowiska, które uprawnia do członkostwa w Radzie.

Z Konstytucji jednoznacznie wynika, że posłowie do Krajowej Rady Sądownictwa wybierani są przez Sejm, zaś Senatorowie przez Senat (art. 187 ust. 1 pkt 3). W ten sposób określono nie tylko, kto może być wybrany do Krajowej Rady Sądownictwa (poseł i senator), ale wskazano także, jaki organ dokonuje owego wyboru (Sejm i Senat). Z Konstytucji wynika również jednoznacznie, ilu posłów wybiera Sejm – 4 oraz ilu senatorów wybieranych jest przez Senat – 2. Słusznie w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że parlament powinien mieć możliwość modyfikowania swoich decyzji personalnych²⁷¹. Z tej perspektywy patrząc dopuszczalne jest odwołanie przez Sejm lub Senat poszczególnych członków Krajowej Rady Sądownictwa, którzy zostali wybrani przez daną izbę. Konstytucja nie zakazuje bowiem odwołania pochodzącego z wyboru członka Krajowej Rady Sądownictwa, o czym była już mowa. W obecnym stanie prawnym nie przewidziano jednak takiej możliwości, do czego ustawodawca ma pełne prawo. Tym samym w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe odwołanie przez Sejm czy też Senat wybranych spośród posłów i senatorów członków Krajowej Rady Sądownictwa.

W odniesieniu do zasadniczej (największej) grupy członków Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2, Konstytucja przyjęła, że składa się ona z sędziów („piętnastu członków wybranych spośród sędziów”), określając że wyboru dokonuje się „spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”). W oparciu o ten przepis należy sformułować następujące wnioski:

- piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, są „wybierani”, a zatem niezbędne jest przeprowadzenie „wyborów”, których tryb nie jest jednak w żaden sposób określony konstytucyjnie; tym samym tryb wyborów „wybieralnych” członków Krajowej

271 L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, teza 6 do art. 187.

Rady Sądownictwa spośród sędziów reguluje ustawa zwykła (art. 187 ust. 4 Konstytucji)

- z Konstytucji wynika, że wskazana grupa wybierana jest „spośród sędziów”, na tej podstawie wybrany w skład Krajowej Rady Sądownictwa może być więc wyłącznie sędzia, a nie np. osoba spełniająca kryteria do ubiegania się o stanowisko sędziowskie, ale nie będąca sędzią, tj. nie powołana przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji na urząd sędziego, czy też sędzia w stanie spoczynku; Konstytucja wyraźnie odróżnia „sędziego” od „sędziego w stanie spoczynku” (np. art. 180 ust. 3 i 4), dlatego też nie mogą być oni utożsamiani i jednakowo traktowani w zakresie możliwości wyboru do Krajowej Rady Sądownictwa; w konsekwencji w skład Krajowej Rady Sądownictwa nie może być wybrany sędzia w stanie spoczynku;

- enumeratywnie wskazano, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa muszą być wybrani sędziowie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, co literalnie oznacza (spójnik „i”), że w skład Krajowej Rady Sądownictwa muszą wejść sędziowie z wszystkich tych sądów, nie jest więc możliwe przyjęcie rozwiązania, które nie zapewni takiego udziału w składzie Rady; zadać jednak należy pytanie, czy powyższa uwaga oznacza, że niezbędne jest jedynie stworzenie możliwości wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa „spośród sędziów” wskazanych sądów, czy też należy przyjąć, że co najmniej jeden sędzia z danego rodzaju sądu musi znaleźć się w składzie Krajowej Rady Sądownictwa? Z jednej strony przyjęcie tej drugiej wykładni oznaczałoby, że w sytuacji braku zainteresowania sędziów danego rodzaju sądu członkostwem w Krajowej Radzie Sądownictwa organ ten nie mógłby funkcjonować, z drugiej z kolei uznanie, że należy jedynie stworzyć warunki („w miarę możliwości”) do udziału sędziów z każdego rodzaju sądu w pracach Krajowej Rady Sądownictwa, mogłoby prowadzić do rozwiązania, w którym w składzie Rady znaleźli by się np. wyłącznie sędziowie sądów powszechnych lub też np. nie byłoby sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie można nikogo zmusić do pełnienia funkcji publicznych, w tym do członkostwa w Krajowej Radzie Sądownictwa, ale z drugiej strony – biorąc pod uwagę fakt, że Rada przedstawia Prezydentowi RP wnioski o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, sądu powszechnego, sądu administracyjnego oraz sądu wojskowego (art. 179 Konstytucji), zasadne jest, aby w skład Rady wchodził sędziowie ze wszystkich rodzajów sądów, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Finalnie należy opowiedzieć się za wykładnią, która bazuje na założeniu, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa powinni wchodzić sędziowie Sądu Najwyższe-

go, sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, co oznacza, że tryb wyboru, o którym mowa w art. 187 ust. 4 Konstytucji powinien przewidywać możliwość wyboru co najmniej jednego sędziego z każdego z tych sądów, ale aby stworzyć warunki do niezakłóconego funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, ze względu na jej szczególną konstytucyjną rolę, o której mowa w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej, niezbędne jest przyjęcie rozwiązania „na wypadek” braku zainteresowania, z tych czy innych powodów, członkostwem w Krajowej Radzie Sądownictwa sędziów z poszczególnych rodzajów sądów. Dopiero brak zgłoszenia się sędziów z danego rodzaju sądu powinien stwarzać podstawę do obsadzenia mandatu członka Rady przez sędziego z innego rodzaju sądu. Przyjęcia takiego rozwiązania wymaga względnie na stworzenie Radzie optymalnych możliwości do funkcjonowania i realizowania swych konstytucyjnych oraz ustawowych zadań. Z pewnością brak rozwiązania umożliwiającego Radzie działalność w sytuacji braku zainteresowania udziałem w pracach Rady przez sędziów danego rodzaju sądu kłóciłby się z „sprawnością” działania instytucji publicznej, o której mowa w preambule do Konstytucji.

- wyboru dokonuje się „*spośród sędziów*”, ale art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie wskazuje, jaki organ (podmiot) dokonuje owego wyboru; wyraźnie przyjęto tu inne rozwiązanie, niż w pkt 3, gdzie jednoznacznie rozstrzygnięto, iż wyboru dokonuje Sejm i Senat; w art. 187 ust. 1 pkt 2 takiego jednoznacznego wskazania podmiotu dokonującego wyboru brak; oznacza to, że kwestia ta nie tylko może, ale przede wszystkim powinna być uregulowana w ustawie zwykłej (art. 187 ust. 4 Konstytucji); skoro Konstytucja nie określa w tym przypadku organu dokonującego wyboru, decyzja należy do ustawodawcy, albowiem to on ma określić m.in. „*sposób wyboru jej* (tj. Krajowej Rady Sądownictwa) *członków*”, a w takim przypadku w sformułowaniu „*sposób*” mieści się także określenie organu dokonującego wyboru, jako że termin ten obejmuje tryb wyboru i szczegółowe zasady, zaś na tryb wyboru składa się także i to, jaki organ jest właściwy do dokonania wyboru.

- z Konstytucji nie wynika, że „*wybór spośród sędziów*” dokonywany jest przez samych sędziów; wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07 stwierdził, że członkami Krajowej Rady Sądownictwa „*mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów*” (s. 9 uzasadnienia), ale stanowisko to nie znajduje oparcia w wyraźnym brzmieniu art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, zwłaszcza, gdy zestawia się ten przepis z pkt 3 tego samego artykułu, jak również, gdy dostrzeże się, że tam, gdzie Konstytucja określa organ podejmujący daną decyzję, czyni to zawsze wyraźnie (np. art. 194 ust. 2; art.

199 ust. 1; art. 205 ust. 1 czy też art. 209 ust. 1); zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) kompetencji do podjęcia decyzji nie można domniemywać; przywołać należy tu stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 marca 2011 r., III KRS 1/11, OSNP 2012, nr 9 – 10, poz. 131, że w regulacji konstytucyjnej (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), nie określono wyłącznie prawa sędziów do wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, ale stanowi się, że ci członkowie wybierani są *„spośród sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”*; zdaniem Sądu Najwyższego wynikają stąd wyraźne wskazówki ustawodawcy konstytucyjnego, które uformowały konstytucyjnie skład Krajowej Rady Sądownictwa wiąże z udziałem sędziów (*„spośród sędziów”*) i będących przedstawicielami Sądu Najwyższego i innych sądów, nie przesądza jednak, że owych sędziów bezwzględnie wybierać muszą sami sędziowie;

- z Konstytucji nie wynika, ilu sędziów z poszczególnych kategorii sądów ma być wybranych, to zatem ustawa zwykła określa proporcje miejsc przysługujących poszczególnym sądom; z prostej arytmetyki wynika jedynie, że nie jest możliwe przyjęcie równego udziału sędziów z poszczególnych sądów w Krajowej Radzie Sądownictwa (15:4 daje bowiem wynik 3,75); można zatem uznać, że wykluczono w ten sposób równość miejsc przysługujących poszczególnym kategoriom sądów, zakładając, że podział miejsc w ramach poszczególnych kategorii sądów będzie zróżnicowany.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także uwzględniając treść art. 187 ust. 4 Konstytucji, uważam, że Konstytucja nie wymaga, aby członków Krajowej Rady Sądownictwa *„spośród sędziów”* bezwzględnie wybierali sami sędziowie. Gdyby takie było zamierzenie ustrojodawcy art. 187 ust. 1 pkt 2 miałby inne brzmienie. Współcześnie np. Konstytucja Królestwa Belgii²⁷² wyraźnie przyjmuje, że sędziowie wybierani do Najwyższej Rady Sprawiedliwości są przez *„ich środowisko”* (art. 151 § 2 zd. drugie). Żaden przepis Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie wyklucza, aby takiego wyboru w Polsce dokonywał parlament, przy czym możliwa jest tu sytuacja, że wyboru dokona sam Sejm, lub też Sejm za zgodą Senatu. Materia ta w Polsce należy do ustawy zwykłej (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Jako argumentu przeciwko takiemu rozwiązaniu nie można podnieść tego, że skoro posłów w skład Rady wybiera Sejm, a senatorów Senat, to sędziów powinni wybierać sami sędziowie. Przeciwko takiej prostej konstatacji przemawia brzmienie art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji. Jak już wskazano Konstytucja nie określiła organu dokonującego wy-

272 *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 85 – 112.

boru „*spośród sędziów*”, co oczywiście nie wyklucza, że to właśnie sędziowie dokonywać będą takiego wyboru, ale nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie. Z punktu widzenia konstytucyjnego istotne jest to, aby w składzie Krajowej Rady Sądownictwa zasiadali sędziowie i to w zdecydowanej większości. To rozwiązanie nie budzi żadnych wątpliwości, wynika bowiem wyraźnie z samej ustawy zasadniczej. Konstytucja wiąże zatem możliwość wyboru z określonym statusem danej osoby, ale nie determinuje organu dokonującego wyboru. Warto wskazać, że współcześnie występują rozwiązania zakładające wybór członków organów decydujących w przedmiocie powoływania sędziów przez parlament. Takie rozwiązanie przyjęto np. w art. 95 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec²⁷³.

273 *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 519 – 563.