

Anna Frankiewicz-Bodynek¹

**W sprawie zgodności z Konstytucją RP powoływania sędziów –
członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm**

Słowa kluczowe: niezależność sądów, niezawisłość sędziów, niezależność Krajowej Rady Sądownictwa, Konstytucja RP, zasady ustrojowe

Keywords: Independence of the Courts, Independence of Judges, Independence of the National Council of the Judiciary, Constitution of the Republic of Poland, Constitutional Principles

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego tekstu jest ustalenie, czy art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zgodny z Konstytucją RP. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie przeanalizowano relacje, jakie powinny panować pomiędzy poszczególnymi władzami w systemie opartym o zasadę podziału władz. Następnie rozwiano wątpliwości co do tego, czy KRS jest organem występującym w pionie władzy sądowniczej. Ostatecznie stwierdzono, że w RP Sejm nie powinien mieć innych kompetencji kreacyjnych wobec organów władzy sądowniczej, niż tylko te, które wyraźnie przewiduje Konstytucja RP. W przeciwnym razie izba postawiona jest w pozycji nieuzasadnionej supremacji względem judykatury, a władza sądownicza nie daje gwarancji, iż o wolnościach i prawach człowieka rozstrzygać będą niezależne i bezstronne sądy obsadzone przez niezawisłych sędziów.

¹ ORCID ID: 0000-0003-1304-9383, doktor habilitowany, Uniwersytet Opolski. E-mail: a.mfrankiewicz@gmail.com.

Abstract**On the Compliance with the Constitution of the Republic of Poland of the Appointment of Judges – Members of the National Council of the Judiciary by the Sejm**

The subject of this text is to determine whether Article 9a of the Law on the National Council of the Judiciary is compatible with the Constitution of the Republic of Poland. In order to answer this question, the relationship that should prevail between the various authorities in a system based on the principle of separation of powers was analyzed. Then, doubts were resolved as to whether the NCJ is a body appearing in the division of powers of the judiciary. In the end, it was concluded that in the RP, the Sejm should have no other creative powers over the judiciary than those expressly provided for in the Constitution of the RP. Otherwise, the chamber is placed in a position of unjustified supremacy vis-à-vis the judiciary, and the judicial power provides no guarantee that human freedoms and rights will be decided by independent and impartial courts staffed by independent judges.

I.

Począwszy od wejścia w życie nowelizacji do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa² (dalej: KRS lub Rada), w ramach której wprowadzono art. 9a przyznający Sejmowi kompetencję do wybierania piętnastu członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego (dalej: SN), sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, rozpoczął się okres podważania konstytucyjności tak powołanej Rady. Wyrażane są opinie, iż członków KRS, którzy pochodzą spośród sędziów, powinni wybierać tylko sędziowie. Taka była bowiem dotychczasowa praktyka konstytucyjna, ugruntowana na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.³ (dalej: Konstytucja RP). Również Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK lub Trybu-

² Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 3).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

nał) – przez dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP – wyrażał taką opinię, żeby przytoczyć chociażby wyrok sygn. akt K 25/07⁴. Trybunał stwierdził wówczas, że „art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów”. Podejście TK do sposobu realizacji dyspozycji wynikającej z przytoczonego tu artykułu uległo diametralnej zmianie wraz ze zmianą ustawy o KRS. Podczas rozpraw przed Trybunałem oraz w treści orzeczeń tegoż organu wyrażane jest przekonanie, że „art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana”⁵.

Podobnie w wyroku wydanym dwa lata później TK orzekł, że stwierdzenie, iż z art. 187 ust. 1 pkt 2 wynika, jakoby sędziowska część KRS miała być wybierana przez sędziów „wykracza zarówno poza literalne brzmienie przepisu, jak i przekonanie o racjonalności prawodawcy. Skoro ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji wskazuje dokładnie, komu przysługuje czynne prawo wyboru członków KRS, to fakt, że nie robi tego w odniesieniu do przedstawicieli sądów, pozwala stwierdzić, że nie uregulował tej kwestii świadomie i oddał ją w ręce ustawodawcy. [...] lakoniczność regulacji konstytucyjnej, która się do niej (do KRS – przyp. autora) odnosi, wskazuje, że ustrojodaw-

⁴ Wyrok TK z 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=382&sprawa=4275> (20.06.2022).

⁵ Wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=15759&sprawa=19036> (20.06.2022).

ca zasadnicze kwestie związane z jej funkcjonowaniem przekazał do regulacji ustawowej, pozostawiając w tekście Konstytucji jedynie pewien minimalny standard konstytucyjności KRS⁶.

Przedmiotem niniejszego tekstu jest przedstawienie rozumowania pozwalającego na ustalenie, czy stanowisko reprezentowane aktualnie przez Sejm i TK ma pokrycie w treści Konstytucji RP. Skłania do tego zdecydowany sprzeciw względem niego znacznej części środowiska sędziowskiego i przedstawicieli doktryny oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. W toku rozpraw przed Trybunałem, które mniej lub bardziej bezpośrednio odnosiły się do możliwości powoływania 15 sędziów-członków KRS przez Sejm, przeciwnicy takiego rozwiązania powoływali różne argumenty. Opierały się one jednak na stanowisku, że nie należy zmieniać dotychczasowej praktyki stosowania art. 187 ponieważ nie nastąpiły przesłanki ustrojowe uzasadniające zmianę w tym zakresie. Podnoszono także, że Trybunał Sprawiedliwości UE zajął krytyczne stanowisko względem nowego sposobu wyboru członków KRS. Tymczasem wydaje się, że argument, który jest w stanie skutecznie rozwiązać wątpliwości co do konstytucyjności art. 9a ustawy o KRS powinien opierać się na całości kształcie Konstytucji RP oraz na teorii prawa, w szczególności teorii wynikającej z założeń demokratycznego państwa prawnego.

Co do jednego należy zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym: art. 187 ust. 1 pkt 2 literalnie nie wskazuje na podmiot, który powinien powoływać sędziowską część składu Rady. Niestety, odwołując się wyłącznie do wykładni językowej, TK rozmija się z funkcją, jaką powinien pełnić – funkcją organu dokonującego wykładni Konstytucji RP rozumianej jako akt stanowiący określoną, systemową całość. TK pozbawia się możliwości wyciągania wniosków z całości kształtu Konstytucji RP, ponieważ traktuje ten akt jako zbiór zatomizowanych przepisów.

II.

Aby ocenić kwestię konstytucyjności art. 9a ustawy o KRS należy wyjść od tego, z jakiego rodzaju systemem rządów mamy do czynienia na grun-

⁶ Wyrok TK z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=17920&sprawa=21033> (20.06.2022).

cie Konstytucji RP. Następnie należy ustalić, czy i jakiego rodzaju powiązania mogą istnieć pomiędzy władzą ustawodawczą a sądowniczą – zwłaszcza w sferze kompetencji kreacyjnych. Jeśli analiza wytycznych konstytucyjnych wykaże, że ustrojodawca pozwolił na ściśle związki między tymi władzami – art. 9a ustawy o KRS trzeba będzie uznać za zgodny z Konstytucją RP. Jeśli nie – wybór przez Sejm członków organu, który ma strzec niezależności sądów i niezawisłości sędziów trzeba będzie uznać za niekonstytucyjny. W toku poniższej analizy należy uwzględnić dwie istotne kwestie. Pierwsza – iż systematyka (ogólna i szczegółowa) ustaw zasadniczych w sposób bardzo silny determinuje wykładnię ich treści. Druga – iż norma prawna niejednokrotnie wynika nie z jednego, ale z dwóch, trzech, bądź czterech przepisów. Z tych właśnie względów literalna wykładnia poszczególnego przepisu konstytucji nie daje pełnej odpowiedzi na pytanie, gdzie ustrojodawca ustawił granice konstytucyjności ustaw zwykłych.

Jak powszechnie wiadomo Konstytucja RP stoi na gruncie zasady trójpodziału władz. Przewiduje ona, że ustrój RP opiera się na „podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Jednym z podstawowych założeń każdego systemu rządów, opartego na tej zasadzie, jest to, że władza sądownicza jest ściśle odseparowana. A. Pułło twierdzi wręcz, że „znaczenie istnienia sądów często polega tylko na tym, że są, a pozostałe władze gwarantują ich niezależność”⁷. Fakt, iż w Rzeczypospolitej posłami i senatorami mogą być członkowie Rady Ministrów i sekretarze stanu w administracji rządowej (art. 103 *in fine* Konstytucji RP), albo to, iż rząd potrzebuje inwestytury do działania w postaci wotum zaufania Sejmu (art. 154 i 155 Konstytucji RP) nie stanowi, wbrew pozorom, naruszenia zasady trójpodziału. Zgodnie z założeniami ustrojowymi Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Konstytucja RP ma odzwierciedlać parlamentarny system rządów⁸. W systemie tym

⁷ Założenie to dotyczy każdego systemu rządów ukształtowanego w ramach trójpodziału władz, a zatem zarówno systemu prezydenckiego, charakteryzującego się bezwzględny przestrzeganiem zasady *incompatibilitas*, jak i systemu parlamentarnego, w którym odseparowana jest wyłącznie judykatura. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 28.

⁸ Decyzja taka zapadła już w styczniu 1994 r., w początkowych miesiącach prac nad nową Konstytucją RP. Uchwalono wówczas, w tzw. „głosowaniu kierunkowym”, iż akt ten ma odzwierciedlać parlamentarny system rządów. Członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KKZN) przyjęli jednocześnie, że „zarówno komisja, jak

bezwzględna niepołączalność od innych władz charakteryzować ma władzę sądowniczą, natomiast podstawowym sposobem ułożenia relacji wzajemnych między władzą ustawodawczą a wykonawczą jest współdziałanie.

Pomimo przyjęcia, że we wzajemnych stosunkach między legislatywą a egzekutywą współdziałanie nie narusza równowagi ustrojowej, relacje te poddane są ostrym rygorom konstytucyjnym. Należy uwzględnić, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” (art. 7 Konstytucji RP). W doktrynie i w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że wynika stąd zakaz domniemania kompetencji, który – przypomnijmy – oznacza, iż organy te mogą czynić wyłącznie to, na co im litera prawa wyraźnie pozwala lub wyraźnie nakazuje. Dyrektywę tę należy w sposób szczególny odnieść do wzajemnych kompetencji kreacyjnych w ramach trójpodziału władz. Taki tok myślenia znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który, rozpatrując kwestię ustawowej realizacji rozdziału władzy ustawodawczej od wykonawczej, uznał za niedopuszczalne ingerowanie jednej z tych władz „w struktury, skład personalny i działanie drugiej”, jeśli kompetencji takiej nie przewidywała Konstytucja⁹. Kierując się wnioskowaniem *a minori ad maius* należy zatem uznać, że jeśli ustawodawcy nie wolno – bez wyraźnego przepisu konstytucyjnego – ustanawiać kompetencji kreacyjnych pomiędzy władzami, które systemowo mają ze sobą współpracować, to tym bardziej nie wolno mu wprowadzać tego typu kompetencji w stosunku do władzy sądowniczej, która z założenia ma być od innych władz ściśle odseparowana i niezależna.

Biorąc powyższe pod uwagę, art. 9a ustawy o KRS jawi się jako przepis niekonstytucyjny. Daje on władzy ustawodawczej nadmierną możliwość wpływu na władzę sądowniczą. Trzeba bowiem podkreślić, że – kształtując treść Konstytucji RP w ramach trójpodziału władz – ustrojodawca i tak świadomie doprowadził do „zwichnięcia” równowagi na rzecz władzy Sejmu¹⁰. Przypisał bowiem temu organowi kompetencje, zapewniające mu suprema-

i wszystkie jej podkomisje powinny mieć na uwadze, aby opracowywane przez nie postanowienia pozostawały w zgodzie z podstawowymi założeniami tego ustroju”. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 149.

⁹ Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=291&sprawa=2819> (20.06.2022).

¹⁰ M. Masternak-Kubiak, J. Trzeciński, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 46–47.

cję względem pozostałych władz. Wprowadzanie dalszych kompetencji Sejmu w drodze ustaw zwykłych wywołuje poważne wątpliwości co do swojej konstytucyjności, ponieważ doprowadza do systemowo nieuzasadnionej dominacji tego organu i daje mu nadzwyczajną władzę.

III.

W myśl Konstytucji RP ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze trzech władz, do których zaliczono konkretne organy. „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP). W związku z wyraźnym zaliczeniem do władzy sądowniczej tylko sądów i trybunałów powstają wątpliwości co do ustrojowej pozycji KRS. W tym względzie nie ma jednolitego stanowiska ani w literaturze przedmiotu, ani w orzecznictwie. Pomimo to zdecydowana większość doktryny plasuje KRS w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej. B. Banaszak przekonuje, iż skład tego organu i jego kompetencje wywoływały kontrowersje „w przeszłości”. Natomiast obecnie „uregulowanie konstytucyjne umieszczające regulacje odnoszące się do KRS w rozdziale poświęconym władzy sądowniczej wyraźnie wskazuje na intencje ustrojodawcy zaliczenia Rady do niezależnych, pozajudycyjnnych organów tej władzy”¹¹. L. Garlicki – komentując treść art. 186 Konstytucji RP – przychylił się do stanowiska tych przedstawicieli doktryny, którzy uznali KRS za „odrębny konstytucyjny kolegialny organ państwa. [...] Skład i zadania Rady plasują ją w bezpośredniej bliskości »sądowego« segmentu władzy sądowniczej [...], daje temu z resztą wyraz także systematyka rozdziału VIII Konstytucji. Stąd wywodzą się stwierdzenia zaliczające Radę do »struktury« [...] lub do »pionu« władzy sądowniczej”¹².

Również Trybunał częstokroć przychylił się do poglądów sytuujących KRS w ramach, bądź w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej. W sprawie py-

¹¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 682.

¹² L. Garlicki, *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”, artykuł 186, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2–3. Zob. również teksty autorów tam przytoczonych.

tania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego zgodności z ustawą treści regulaminu KRS, TK nie zakwestionował argumentacji KRS, że jest ona „swoistym, samodzielnym, naczelnym organem państwowym, powiązanych swymi funkcjami z władzą sądowniczą. [...] Nie ma [...] żadnych przeszkód, aby KRS zaliczyć do organów władzy sądowniczej w szerokim tego słowa znaczeniu. Świadczy o tym przede wszystkim systematyka Konstytucji. Regulacje dotyczące KRS umieszczone są bowiem w rozdziale VIII Konstytucji RP zatytułowanym »Sądy i Trybunały«. Przy czym charakterystyczne jest, że położone są one pomiędzy regulacjami dotyczącymi Sądów, a regulacjami dotyczącymi Trybunałów. Ta systematyka Konstytucji pośrednio potwierdza wyżej opisaną pozycję ustrojową KRS”. Co więcej, Trybunał podzielił i powtórzył argumentację Rady co do jej ustrojowej pozycji¹³. Rozstrzygając konstytucyjność przepisu przekazującego KRS kompetencję do decydującego sprzeciwu w kwestii powołania przez Ministra Sprawiedliwości prezesów sądów, TK odwołał się do opinii L. Garlickiego, że Krajowa Rada Sądownictwa występuje w ramach szerokiej reprezentacji środowiska sędziowskiego. Ma ona bowiem w swoim składzie tak dużą przewagę członków-sędziów (17-tu) nad osobami powoływanymi przez Prezydenta (1) i parlament (6), że słusznie jest traktowana jako najwyższa reprezentacja tego środowiska, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej. Trybunał stwierdził wówczas, że odebranie tej kompetencji zgromadzeniom ogólnym sędziów poszczególnych sądów nie narusza konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej, ponieważ kompetencja do wyrażania tej opinii generalnie została zatrzymana „w pionie władzy sądowniczej”¹⁴.

W kontekście przytoczonych wyżej poglądów doktryny i orzecznictwa warto zwrócić uwagę na to, jak wielką wagę przywiązuje się w nich do systematyki Konstytucji RP. Stanowi ona bowiem ważną wskazówkę interpretacyjną w określeniu miejsca danego organu w strukturze organów konstytucyjnych. Warto nadmienić, że systematyka była brana pod uwagę w orzecznictwie TK również w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy wprowadzającej kompetencję kreacyjną Prezesa Rady Ministrów wobec klubów parlamen-

¹³ Wyrok TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1124&sprawa=2843> (2.06.2022).

¹⁴ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=5&dokument=3&sprawa=3082> (2.06.2022).

tarnych¹⁵. Dlatego w przypadku KRS systematyka powinna stanowić istotną wytyczną, sanującą to, iż Rada nie została wymieniona w art. 10 ust. 2. wśród organów władzy ustawodawczej.

Trybunał Konstytucyjny w wyrokach wydawanych po 2015 r. wyraźnie odchodzi od poglądu, iż KRS jest elementem władzy sądowniczej, a sędziowska część jego składu powinna być wybierana przez sędziów. Próbuje także wykazać, iż wyroki TK wydawane jeszcze przed tą datą kwestionowały status KRS jako władzy sądowniczej. W tym celu wrywa pewne zdania z kontekstu wyroków i przekłamuje wymowę ich całokształtu. Tak jest np. wyroku o sygn. akt K 5/17 w odniesieniu do wyroku sygn. akt K 28/04. TK przekonuje w nim, że po wyroku o sygn. akt K 12/03 „Tak wyraźne przypisanie KRS do władzy sądowniczej nie zostało wyrażone w późniejszym orzecznictwie TK. Przeciwnie, w kolejnych orzeczeniach Trybunał stwierdzał, że nie można traktować Rady w taki sposób, w jaki traktowane są organy władzy sądowniczej. Podkreślał też, że KRS nie sprawuje władzy sądowniczej (zob. wyrok TK sygn. akt K 28/04)”¹⁶. W rzeczywistości w wyroku sygn. akt K 28/04 TK odniósł się do całokształtu treści art. 10 Konstytucji RP i uznał, iż celem tego artykułu „nie jest wyczerpujące wyliczenie organów państwa, lecz tylko wyrażenie pewnej zasady ogólnej, która nie ma zresztą charakteru absolutnego”¹⁷. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że o zasadzie trójpodziału władz można mówić w różnych aspektach – przedmiotowym i podmiotowym. Uwzględniwszy ich znaczenie TK przyznał jedynie to, że „aktualna pozycja ustrojowa KRS, jej zadania i kompetencje nie obligują do stosowania wobec Rady takich

¹⁵ Trybunał uznał wówczas, że co prawda „kluby parlamentarne są elementami wewnętrznej organizacji Sejmu i Senatu, a nie organami tych izb, jednak [...] ze uprawnienie »kreacyjne« Prezesa Rady Ministrów w stosunku do klubów parlamentarnych [...] byłoby wywieraniem wpływu na władzę ustawodawczą co najmniej budzącym wątpliwości z punktu widzenia podziału władz, w tym niezależności parlamentu od rządu. Wątpliwości takie budziłaby w szczególności możliwość uznaniowej selekcji klubów, których przedstawiciele mają zasiąść w Radzie Służby Cywilnej, uznaniowego ustalania liczby przedstawicieli danego klubu czy personalnego doboru przedstawicieli klubów przez Prezesa Rady Ministrów”. Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 3/99, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=291&sprawa=2819> (2.06.2022).

¹⁶ Wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=4&dokument=15759&sprawa=19036> (2.06.2022).

¹⁷ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=418&sprawa=3672> (2.06.2022).

samych gwarancji jak wobec konstytucyjnych organów władzy sądowniczej *sensu stricto*". A zatem Trybunał nie wykluczył w tym wyroku możliwości traktowania KRS jako elementu szeroko rozumianej władzy sądowniczej. Co więcej, TK podkreślił, że Rada powinna być traktowana „jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego, działająca przede wszystkim w ramach funkcji władzy sądowniczej”¹⁸.

IV.

Pozostając w zakresie ustrojowego znaczenia zasady trójpodziału władz warto zwrócić uwagę na znaczenie każdego z jej aspektów ze szczególnym uwzględnieniem jego rozumienia w odniesieniu do władzy sądowniczej. Pozwoli to skonstruować ostateczne wnioski względem zgodności art. 9a ustawy o KRS z konstytucyjną zasadą trójpodziału. Aspekt przedmiotowy, czyli funkcjonalny polega na podzieleniu władzy w państwie na określone rodzajowo sfery, do których zaliczamy prawodawstwo, wykonawstwo i sądownictwo (wymiar sprawiedliwości) polegające na rozstrzyganiu sporów prawnych. Aspekt podmiotowy, czyli organizacyjny polega na przypisaniu określonych grup organów do każdego z rodzaju władz¹⁹. W literaturze podkreśla się, że w ramach tego aspektu każdy z organów (grupa organów) samodzielnie realizuje przypisane im funkcje i „istota żadnej z tych funkcji nie może być przekazana innemu organowi”²⁰. W tym tonie wypowiedział się również TK, jeszcze pod rządami tzw.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Warto podkreślić, że redakcja art. 10 ust. 2 Konstytucji RP spotkała się z wieloma krytycznymi uwagami w literaturze prawa konstytucyjnego. Wymienienie organów sprawujących władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą zostało ocenione, jako nie uwzględniające faktu wzrostu ilości organów konstytucyjnych oraz zmiany charakteru niektórych z nich. W Polsce z największym sprzeciwem spotkało się jak dotąd uznanie Prezydenta RP za organ władzy ustawodawczej, a Trybunału Konstytucyjnego za organ władzy sądowniczej. Zob. np. A. Pułło, *Zasada podziału i równoważenia władz (Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 31–35. R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 105.

²⁰ H. Suchocka, *Zasada podziału i zrównoważenia władz*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 149.

Małej Konstytucji z 1992 r.²¹ Stwierdził on wówczas, że „Wymóg »rozdzielenia« władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko jednak wobec władzy sądowniczej »rozdzielenie« oznacza zarazem »separację«, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki”²². Trzeci aspekt – osobowy, czyli personalny polega na tym, że ta sama osoba nie może piastować stanowisk w organach należących materialnie do różnych władz (*incompatibilitas*).

Analizując treść art. 9a ustawy o KRS z punktu widzenia trzech powyżej wskazanych aspektów zasady trójpodziału władz nie da się jej ocenić jako zgodnej z treścią art. 10 i 173 Konstytucji RP. Listy sędziów zgłaszanych do KRS są przygotowywane przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, a następnie głosuje na nich Sejm (organ z założenia polityczny)²³. Pomimo, iż piętnastu spośród dwudziestu pięciu członków KRS jest rekrutowanych spośród sędziów, zmiana ustawy o KRS sprawiła, że aktualnie wybór dziewiętnastu członków KRS zależy od Sejmu. Sądy (zgromadzenia przedstawicieli sądów) nie decydują o wyborze żadnego sędziego (sic!). Obecna supremacja Sejmu w zakresie kompetencji kreacyjnych narusza istotę trójpodziału²⁴. W takich warunkach nie sposób uznać, że Rada może spełniać przypisywaną jej do tej pory, fundamentalną funkcję gwaranta prawidłowego egzekwowania zasady trójpodziału władz w relacjach innych władz do władzy sądowniczej²⁵. Jedynie bowiem wybór sędziów przez sądy gwarantował niezależność Rady

²¹ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

²² Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94, Lex on line (5.06.2022).

²³ A. Chmielarz-Grochał, *Rozdział XII. Wymiar Sprawiedliwości*, [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020, s. 259.

²⁴ Zob. B. Banaszak, op.cit., s. 522.

²⁵ K. Szczucki, *Art. 186 Konstytucji RP [Krajowa Rada Sądownictwa]*, [w:] *Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis (20.06.2022).

i efektywność jej pracy²⁶. Art. 9a stanął w opozycji do dotychczasowych założeń TK, iż „Przepisy ustaw zwykłych [...] winny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów”²⁷. Należy ona bowiem do „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej, a zatem wkroczenie w ten zakres oznaczałoby przekreślenie zasady trójpodziału. Jakikolwiek mechanizmy hamowania i równowagi mogą odnosić się tylko do sfery nieobjętej bezwzględną zasadą niezależności²⁸ ponieważ tylko w tym zakresie dopuszczalne jest tzw. przecinanie się linii kompetencyjnych.

Nie ulega wątpliwości, iż powodem, dla którego niezależność Rady od ciał politycznych jest istotnym elementem ustrojowym jest przyznanie jej przez Konstytucję RP zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186). Nie jest zatem istotne to, czy Rada została *expressis verbis* określona jako organ władzy sądowniczej, ale to, iż nałożono na nią konieczność podejmowania działań prewencyjnych i represyjnych w przypadku naruszeń niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej oraz działań na rzecz wzmocnienia tych zasad. *Last but not least* należy podkreślić, że „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma także zabezpieczać możliwość prawidłowej realizacji prawa do sądu gwarantowanego każdemu w art. 45 Konstytucji RP. Tym samym KRS, realizując zadanie powierzone jej w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP [...] gwarantuje możliwość zrealizowania jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji RP, jakim jest prawo do sądu”²⁹.

V.

Uwzględnivszy całokształt regulacji Konstytucji RP, należy z całą mocą wyrazić przekonanie, że zawiera ona w swojej treści wiele wytycznych, pozwalających uznać art. 9a ustawy o KRS za przepis niekonstytucyjny. Co prawda w oparciu o literalną wykładnię treści art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, Rady nie

²⁶ Wyrok TK z 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07.

²⁷ Orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. akt P 1/95, Lex (5.06.2022).

²⁸ Zob. wyroki TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03 oraz z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04.

²⁹ K. Szczucki, op.cit.

sposób zaliczyć do sądów i trybunałów, jednak wykładnia systemowa całego aktu i jego założeń ustrojowych nakazuje traktować ten organ jako element szeroko rozumianej władzy sądowniczej i zapewnić mu gwarancje systemowo przypisane wymiarowi sprawiedliwości. Co prawda art. 187 ust. 4 przewiduje, że „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”, jednak nie jest dopuszczalne, aby jakakolwiek ustawa naruszała granice ustawy zasadniczej. Tymczasem treść art. 9a narusza wiele zasad konstytucyjnych. Gwarantuje Sejmowi nadmierną przewagę nad organami wymiaru sprawiedliwości, które z założenia powinny być odseparowane. Ingeruje w „jądro kompetencyjne” władzy sądowniczej. Przełamuje założenie, że w systemie trójpodziału to Konstytucja wskazuje kompetencje kreacyjne pomiędzy władzami. Wyklucza możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości na zasadach zależnych głównie od organów tego wymiaru, przez co wzbudza wątpliwości o możliwości skorzystania w RP z prawa do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Chmielarz-Grochał A., *Rozdział XII. Wymiar Sprawiedliwości*, [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Garlicki L., *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”, artykuł 186*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Małajny R.M., *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Masternak-Kubiak M., Trzeciński J., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- Pułło A., *Zasada podziału i równoważenia władz (Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.
- Suchocka H., *Zasada podziału i zrównoważenia władz*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Szczucki K., *Art. 186 Konstytucji RP [Krajowa Rada Sądownictwa]*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.