

UCHWAŁA NR 113/2024
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 16 lutego 2024 r.

w sprawie skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 27 § 5 oraz art. 27 § 5a zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)

- I. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:

art. 27 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez opinii Krajowej Rady Sądownictwa,

art. 27 § 5a zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim dopuszcza niewiązący charakter negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydanej w przedmiocie zamiaru Ministra Sprawiedliwości odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu.

- II. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) w zw. z art. 730¹ § 1 i 2 w zw. z art. 732 i art. 755 § 1 k.p.c., wnosi o udzielenie zabezpieczenia do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia, w sprawie inicjowanej wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez:

- zawieszenie mocy obowiązującej art. 27 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.) w zakresie skutku pozytywnej opinii kolegium właściwego sądu,
 - zawieszenie mocy obowiązującej art. 27 § 5a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.) w zakresie braku związania Ministra Sprawiedliwości negatywną opinią Krajowej Rady Sądownictwa podjętą zwykłą większością głosów w przedmiocie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu.
- III. Do reprezentacji Krajowej Rady Sądownictwa upoważnia sędziów: dr Annę Dalkowską, dr Macieja Nawackiego i Joannę Kołodziej-Michałowcz.
- IV. Krajowa Rada Sądownictwa zastrzega możliwość uzupełnienia argumentacji w razie podniesienia przez Sejm, Prokuratora Generalnego a jednocześnie Ministra Sprawiedliwości nowych tez uzasadniających odstępstwo od wskazanych wzorców kontroli konstytucyjności na rzecz innych wartości chronionych konstytucyjnie.

UZASADNIENIE

I.

Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także jako: „KRS” lub „Rada”) jest konstytucyjnym organem kolegialnym o szczególnym charakterze, uplasowanym – jak zwykle się określać pozycję ustrojową tego organu – pomiędzy trzema władzami, tj. egzekutywą, legislatywą oraz judykaturą. W jej skład mają wchodzić przedstawiciele wszystkich trzech władz, a jej zadaniem jest pośredniczenie w podejmowaniu przez władzę wykonawczą i ustawodawczą najważniejszych decyzji dotyczących sądownictwa, a przede wszystkim ochrona niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2018, s. 389). Ustrojodawca powierzył KRS szczególną rolę, wprost bowiem sprecyzował, że ma ona stać na straży niezawisłości sądów i niezależności sędziów, ale również współdecydować i współdziałać w kwestiach związanych z jej konstytucyjnym zakresem działania w powiązaniu z innymi organami Państwa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r.,

K 28/04). Jej rola ma zatem fundamentalne znaczenie z perspektywy zasad ustrojowych, albowiem Rada ma przez to niejako gwarantować prawidłowe egzekwowanie zasady trójpodziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. Konstytucyjny obowiązek stania 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, przyczynia się pośrednio do zachowania zasady trójpodziału władzy oraz gwarantuje możliwość zrealizowania jednego z fundamentalnych praw człowieka, jakim jest prawo do sądu. Nakaz stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów dotyczy sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego i ogółu kadry, w tym sędziów pracujących w tych sądach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., K 35/15; K. Szczucki, Komentarz do art. 186 (w:) Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 10).

2. Zgodnie z art. 186 Konstytucji RP, Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 1), Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 2). Wskazane uprawnienie Rady potwierdza dodatkowo art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a także art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.; dalej: „ustawa o KRS”), na mocy którego Rada wykonuje ponadto inne zadania określone w ustawach, a w szczególności podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
3. Ustrojodawca w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP przewidział możliwość wystąpienia przez KRS do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazuje się, że jest to nawet nie tyle uprawnienie Rady, co jej obowiązek (K. Zawiślak, Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa, *Iustitia* 2012 r., Nr 3, s. 121). Odwołanie do art. 186 ust. 2 Konstytucji RP znalazło się także w jej art. 191 ust. 1, wskazującym katalog podmiotów legitymowanych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa ograniczona jest zakresem jej działania (art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji

RP), na co wskazano już w art. 186 ust. 2. Taki stan prawny oznacza, że Rada może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego tylko wtedy, gdy kwestionowane przepisy dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

4. Kwestionowane przepisy, to jest art. 27 § 5 i § 5a zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.; dalej „p.u.s.p.”), przewidują uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do odwoływania prezesa lub wiceprezesa sądu. Uprawnienie to dotyczy osób wykonujących określone ustawą funkcje organów sądów sprawujących nadzór administracyjny i judykacyjny w ramach sądownictwa powszechnego. Zatem ich odwołanie bezpośrednio wpływa na realizację zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów – wartości chronionych w przytoczonych w *petitum* wniosku wzorcach konstytucyjnych. W ocenie Rady, jej legitymacja do zainicjowania postępowania wywołanego niniejszym wnioskiem nie budzi więc wątpliwości.

II.

Treść normatywna kwestionowanych przepisów – art. 27 § 5 i art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. i kontekst ich stosowania

1. Art. 27 § 5 i § 5a p.u.s.p. jest zamieszczony w rozdziale 3 „Organy sądów” działu I „Sądy powszechne” tego aktu prawnego. Zgodnie z jego treścią:

„§ 5. Pozytywna opinia kolegium właściwego sądu upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania jego prezesa albo wiceprezesa. Niewydanie opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu.

§ 5a. Jeżeli opinia kolegium właściwego sądu w przedmiocie odwołania jego prezesa albo wiceprezesa jest negatywna, Minister Sprawiedliwości może przedstawić zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Krajowej Radzie Sądownictwa. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów. Niewydanie opinii przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu”.

2. Niniejszym wnioskiem Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje zasadnicze elementy procedury realizacji uprawnień Ministra Sprawiedliwości do odwołania w toku trwającej kadencji prezesa i wiceprezesa sądu wskazany w *petitum* wniosku. Wskazane przepisy określają przesłanki, których spełnienie jest konieczne dla skorzystania przez Ministra Sprawiedliwości z możliwości wpływu na obsadę kluczowego dla funkcjonowania sądu stanowiska – prezesa i wiceprezesa sądu – oraz konieczne do zachowania elementy proceduralne. Art. 27 § 5 i § 5a p.u.s.p. zakłada weryfikację oceny dokonanej przez Ministra Sprawiedliwości okoliczności uzasadniających odwołanie, tj.:

- a) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych;
- b) brak możliwości pogodzenia pełnienia funkcji z dobrem wymiaru sprawiedliwości;
- c) stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych.

3. W uregulowanej ustawowo procedurze przewidziano kontrolną rolę kolegium właściwego sądu i Krajowej Rady Sądownictwa (odwołanie prezesa/wiceprezesa sądu wobec jego rezygnacji z pełnionej funkcji zostało wyłączone z tego mechanizmu zgodnie z art. 27 § 6 p.u.s.p.). Pozytywna opinia kolegium właściwego sądu otwiera drogę do odwołania prezesa/wiceprezesa sądu, zaś negatywna sprawia, że dla sfinalizowania podjętych przez Ministra Sprawiedliwości czynności konieczne jest uzyskanie aprobaty także Krajowej Rady Sądownictwa. Zaniechanie przedstawienia zamiaru odwołania (wraz z pisemnym uzasadnieniem konkretyzującym i argumentującym za zasadnością tej czynności) oznaczałoby zakończenie tej procedury z wynikiem pozytywnym dla dalszego pełnienia funkcji przez dotychczasowego prezesa/wiceprezesa sądu. Ustawa zastrzega, że negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca jedynie, gdy została podjęta większością dwóch trzecich głosów. Wskazane rozwiązanie uniemożliwia KRS skuteczne i realne wywiązywanie się z konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca zwykły ma obowiązek wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełniania jej konstytucyjnych powinności, zaznaczając przy tym, że argumentacja ta zachowuje aktualność „w kontekście instytucji **współdecydowania**¹ KRS z Ministrem Sprawiedliwości

¹ Wytłuszczenie własne

o obsadzie stanowiska prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., K 28/04).

4. Analiza wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie pozostawił kwestii odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu arbitralnej decyzji Ministra Sprawiedliwości. Patrząc przez pryzmat przywołanych wzorców kontroli, procedura weryfikacji odwołania prezesa/wiceprezesa sądu nie może być jedynie instrumentem służącym potwierdzeniu dominacji władzy wykonawczej nad sądowniczą, a powinna być urzeczywistnieniem uwarunkowań polskiego porządku konstytucyjnego, które wymaga współpracy, a nie konfrontacji władz. W art. 27 p.u.s.p. przyznano władzy wykonawczej prawo działania, a skuteczne mechanizmy kontroli i weryfikacji poprawności stosowania tego prawa (legalności podjętej czynności prawnej o charakterze ustrojowym istotnym dla poprawnego funkcjonowania sądownictwa powszechnego) pozostawiono w rękach członków kolegium sądu i Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 27 § 5 i § 5a zdanie drugie p.u.s.p.), którym Minister Sprawiedliwości przedstawia pisemne uzasadnienie odwołania. Zastosowany przez ustawodawcę mechanizm odwołania władz sądu budzi zasadnicze wątpliwości odnośnie do szczegółów wdrożonej procedury, tj. co do możliwości odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa w przypadku pozytywnej opinii właściwego kolegium sądu oraz co do wymogu większości dwóch trzecich głosów w Krajowej Radzie Sądownictwa koniecznej do związania Ministra Sprawiedliwości negatywną opinią Rady co do zamiaru odwołania prezesa, a tym samym do dyskontynuacji wdrożonej procedury.

Tak ukształtowana procedura odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu wymaga zbadania pod względem jej zgodności z Konstytucją RP.

5. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. W wykonaniu delegacji konstytucyjnej uchwalono ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 12 maja 2011 roku (Dz. U. z 2021 poz. 269) zwanej dalej: „ustawą o KRS”. Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 21 ust. 2 ustawy o KRS, Rada podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym. Wprowadzenie do p.u.s.p. przepisu o charakterze szczególnym jest zatem nieuzasadnione nie tylko ze względu na ograniczenie w ten sposób możliwości podjęcia negatywnej uchwały przez Radę, ale również dlatego, że przeczy przyjętym rozwiązaniom ustawowym, na których zgodnie z art. 187 ust. 4 opiera się ustrój Krajowej Rady Sądownictwa.

III.

Wzorce kontroli konstytucyjnej – zgłaszane naruszenia przepisów Konstytucji RP przez art. 27 § 5 i 5a zdanie drugie p.u.s.p.

a) Uwagi ogólne

1. Krajowa Rada Sądownictwa składa wniosek o zbadanie konstytucyjności art. 27 § 5 i § 5a zdanie drugie p.u.s.p., powołując się w pierwszej kolejności na naruszenie przez ten przepis określonej w art. 10 Konstytucji RP zasady podziału i równowagi władzy przez nadmierną ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej w niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

Przewidziana w art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. wyższa niż określona w art. 21 ust. 2 ustawy o KRS, kwalifikowana większość, potęguje wpływ niesędziowskiej części członków Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze określonej w art. 27 p.u.s.p., mającej zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania sądów w zakresie administracyjnym, jak i nadzoru nad sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Kwestionowana materia została unormowana w sposób mogący co najmniej utrudniać Radzie realizację konstytucyjnie określonego zadania stania na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, gdyż do podjęcia uchwały sprzeciwiającej się woli Ministra Sprawiedliwości potrzebna jest wola dwóch trzecich jej członków.

2. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 25 członków tj.:
 - a) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej (2 sędziów wirylistów i 2 przedstawicieli władzy wykonawczej),
 - b) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (15 sędziów),
 - c) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów (6 przedstawicieli władzy ustawodawczej).
3. Pominięcie Krajowej Rady Sądownictwa w procesie opiniowania, a to w przypadku uzyskania pozytywnej opinii kolegium właściwego sądu (art. 27 § 5 p.u.s.p.) oraz wprowadzenie wysokiej kwalifikowanej większości wymaganych głosów w trybie art. 27 ust. 5a p.u.s.p. wzmacnia rolę Ministra Sprawiedliwości (i pozostałej niesędziowskiej, a politycznej części składu Rady) i powoduje, **że będzie mógł on wywierać**, poprzez

głosowanie, wpływ na rozstrzygnięcie Krajowej Rady Sądownictwa w jego sprawie w stopniu większym niż przy zastosowaniu ogólnych reguł głosowania z ustawy o KRS. Kolegium właściwego sądu składa się z prezesa sądu apelacyjnego oraz z prezesów sądów okręgowych (kolegium sądu apelacyjnego – art. 28 § 1 p.u.s.p.) albo z prezesa sądu okręgowego i prezesów sądów rejonowych (kolegium sądu okręgowego – art.30 § 1 p.u.s.p.), którzy mogą być zawieszani przez Ministra Sprawiedliwości (art. 27 § 3 p.u.s.p.). Tym bardziej opinia Krajowej Rady Sądownictwa wprowadza obiektywną weryfikację zamiaru odwołania przez organ zewnętrzny i niezależny od Ministra Sprawiedliwości.

Możliwość odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez opinii Krajowej Rady Sądownictwa przeczy idei kontroli rozstrzygnięć nadzorczych nad wymiarem sprawiedliwości poprzez zastosowanie mechanizmu realnego udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze odwołania prezesa i wiceprezesa sądu i narusza równowagę władz na rzecz władzy wykonawczej oraz ustawodawczej. Ustawodawca wymaga współdziałania zdecydowanie większej liczby członków Rady niż miałyby to miejsce przy zastosowaniu większości bezwzględnej, o której mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o KRS – wydanej na podstawie art. 187 ust. 4 Konstytucji RP (w efekcie niemal pewnym jest, że obecne brzmienie przepisów może uniemożliwić wydanie obiektywnej opinii).

4. Uprawnienia w zakresie odwoływania prezesów mają charakter realizacji nadzorczych kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Nadzór ten nie jest jednak nieograniczony i nie może prowadzić do naruszenia innych norm prawnych, w tym mających rangę konstytucyjną. Prezes jako organ sądu posiada kompetencje o różnych charakterze, tj kompetencje *stricto* administracyjne związane z zarządzaniem sądem, kompetencje związane z jego ustawowym mandatem członka Kolegium sądu oraz kompetencje o charakterze jurysdykcyjnym, które nie mieszczą się w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądownictwem. Inaczej stwierdził Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do dyrektorów sądów: „[N]ależy zauważyć, że działalność dyrektora sądu nie jest bezpośrednio związana z realizacją przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. Dlatego też Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi, który sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów, mogła zostać przyznana kompetencja do powoływania i odwoływania dyrektora sądu.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12). Zatem wprowadzenie wymogu uzyskania kwalifikowanej większości dwóch trzecich głosów przy podejmowaniu uchwały Krajowej Rady Sądownictwa albo w ogóle pominięcia Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do wzmocnienia uprawnień władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości,

prowadzi do iluzoryczności procedury weryfikującej decyzję przedstawiciela tej władzy – Ministra Sprawiedliwości. KRS jest strażnikiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Powyższe rozwiązanie powoduje osłabienie ogólnego poziomu gwarancji efektywnego wykonania norm konstytucyjnych, w tym realizacji kompetencji Rady z art. 186 ust. 1 oraz prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż czyni trudniejszym (a nawet faktycznie niemożliwym) wyrażenie przez Krajową Radę Sądownictwa opinii negatywnej w sprawie dotyczącej organu sprawującego nadzór administracyjny i judykacyjny w ramach sądownictwa powszechnego – prezesa i wiceprezesa sądu, co bezpośrednio dotyczy niezawisłości sędziów i niezależności sądów. W związku z brakiem realnej możliwości weryfikacji decyzji Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu prezesa albo wiceprezesa sądu czyni sprawowaną funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu zależną od Ministra Sprawiedliwości a kadencyjność tych organów atrybutem pozbawionym znaczenia normatywnego.

5. Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje kompetencji Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, lecz zarzuca wprowadzenie przez ustawodawcę nieuzasadnionego wyjątku stanowiącego *lex specialis* do ustawy o KRS, która wypełniając delegację konstytucyjną z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP wprowadza uniwersalną zasadę, że wszystkie rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa zapadają bezwzględną większością głosów (co najmniej trzynastoma).
6. Za trafnością niniejszego wniosku w zakresie niezgodności kwestionowanych przepisów ze wzorcami konstytucyjnym określonymi w art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim dopuszcza on niewiążący charakter negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydanej w przedmiocie zamiaru Ministra Sprawiedliwości odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu przemawia porównanie sposobu podejmowania uchwał przez KRS i inne organy kolegialne, funkcjonujące w systemie prawa polskiego np: Radę Ministrów, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Radę Mediów Narodowych, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Radę Polityki Pieniężnej, Krajową Radę Prokuratorów, radę gminy, powiatu czy sejmik województwa.
7. Z przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji – art. 5 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych – art. 11 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim – art. 16 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów – § 15, regulaminu Krajowej

Rady Prokuratorów – § 5a ust. 3 oraz § 14 ust. 2 wynika, że organy kolegialne podejmują uchwały zwykłą lub bezwzględną większością głosów. Analiza powyższych regulacji prowadzi do konkluzji, że jedynie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przewiduje w art. 28b ust. 4 wymóg podjęcia uchwały większością 3/5. Podwyższenie progu większości kwalifikowanej dotyczy przyjęcia uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czyli czynności samorządowej władzy uchwałodawczej zmierzającej do odwołania depozytariusza gminnej władzy wykonawczej. Dla wymiaru sprawiedliwości depozytariuszem władzy wykonawczej jest osoba sprawująca urząd Ministra Sprawiedliwości. Prezesi sądów powszechnych nie są takimi depozytariuszami, tak jak na poziomie ustroju gminy nie są nimi kierownicy jednostek organizacyjnych gminy.

8. Kwalifikowana większość wynikająca z art. 27 ust. 5a p.u.s.p stanowi nawet wyższe wymagania formalne dla podjęcia uchwały niż konstytucyjny standard większości głosów przewidziany do tryb stanowienia prawa tj. uchwalania przez Sejm RP ustaw. Zgodnie z treścią art. 120 Konstytucji RP: *„Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.”*
9. Rozwiązanie określone w art. 27 § 5a p.u.s.p. w porównaniu do większości wymaganej w art. 120 Konstytucji RP narusza zasadę równowagi władz i standardy demokratycznego państwa prawa zwiększając wpływ władzy wykonawczej na funkcjonowanie sądów, co w konsekwencji narusza niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Zastosowanie wymogu kwalifikowanej większości w sprawach dotyczących odwołania prezesa i wiceprezesa sądu narusza zasadę proporcjonalności i świadczy o zamiarze doprowadzenia do supremacji władzy wykonawczej przy obsadzaniu stanowisk prezesów i wiceprezesów sądów oraz zakłóca przyjętą w Konstytucji RP zasadę równowagi władz.
10. Konstytucyjnie zadanie Krajowej Rady Sądownictwa stania – zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP – na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wymaga od ustawodawcy zapewnienia możliwości efektywnego jego wykonania poprzez ukształtowanie odpowiednich instrumentów prawnych. Zdaniem Rady art. 27 § 5a p.u.s.p. w obecnym jego brzmieniu ma skutek wprost przeciwny i prowadzi do przesadnego uzależnienia sprawowania wymiaru sprawiedliwości od decyzji władzy wykonawczej w osobie Ministra Sprawiedliwości.

11. Wskazane powyżej źródła prawa nie przewidują innych sytuacji, w których ustawodawca wprowadziłby wymóg uzyskania większości kwalifikowanej dla ważności uchwały. Potwierdza to tezę, iż rozwiązania przewidziane w art. 28b ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i w art. 27 § 5a zd. 2 p.u.s.p. są stosowane tylko okazjonalnie, a przez to mają charakter wyjątkowy. Zwraca jednak uwagę odmienną wagę skutków obu procedowanych decyzji. Zarządzenie referendum o zmianie osoby wójta – organu władzy wykonawczej gminy oddziałuje na wszystkie zadania realizowane przez gminę. Opiniowanie odwołania prezesa sądu powszechnego oddziałuje na zadania realizowane przez jeden z 400 sądów powszechnych, a nie na wszystkie zadania realizowane przez cały wymiar sprawiedliwości.

b) Niezgodność art. 27 § 5 i § 5a zdanie drugie p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP

1. Zakwestionowane przepisy ustawy dotyczące trybu odwoływania prezesa albo wiceprezesa sądu mogą mieć charakter wtórnie niekonstytucyjny. Krajowa Rada Sądownictwa zapoznała się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03. Trybunał stwierdził wówczas, że art. 27 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w części, w jakiej upoważnia Ministra Sprawiedliwości, pomimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów, niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych, nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Wskazać należy, że przepis art. 27 ustawy przewidywał wówczas, że Minister Sprawiedliwości miał obowiązek, przed odwołaniem prezesa albo wiceprezesa sądu, zasięgnąć opinii KRS, ale opinia negatywna nie była dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca. W procedurze tej kolegium sądu nie brało udziału, gdyż opiniowanie zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie leżało w kompetencjach kolegium sądu. Jak już wyżej wskazano, udział w opiniowaniu zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu przez właściwe kolegium, z uwagi na jego skład oraz uprawnienia władcze Ministra Sprawiedliwości wobec członków kolegium nie może – w ocenie KRS – zastąpić opinii KRS (organu konstytucyjnego), co wskazuje na co najmniej częściową wtórnie niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów.

2. W systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej zasadę podziału władzy wyraża art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się

na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Takie usytuowanie władzy sądowniczej stało się możliwe jedynie dzięki transformacji ustrojowej dokonanej po 1989 r. W judykaturze podkreśla się, że celem zasady podziału władzy jest „ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”. Niezależność sądownictwa jest traktowana jako wolność od interwencji egzekutywy, jak i legislatury w wykonywaniu funkcji sądowych. Wyrażać się też ona musi w dostatecznym wyodrębnieniu organizacyjnym. W doktrynie zauważa się, że legislatura, egzekutywa i judykatura bezpośrednio realizują wolę narodu w zakresie swych funkcji, a każda z nich pozostaje niejako w równym dystansie do podmiotu władzy suwerennej, jakim jest Naród. Podkreśla się jednak, że art. 10 Konstytucji RP nie może być rozumiany jako koncepcja całkowitej separacji władz, aczkolwiek odstępstwem od zasady trójpodziału władzy będą sytuacje, w których jedna władza może wpływać na treść działań innej. Wyraźnie zaznacza się, że ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą oddziaływać na wymierzanie sprawiedliwości przez sądy oraz na realizowanie swoich funkcji przez trybunały, wywodząc to dodatkowo z treści art. 173 Konstytucji, gdzie stanowczo podkreślono, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Takiego sformułowania brak w odniesieniu do organów władzy ustawodawczej i wykonawczej². Pokazuje to jak istotnym jest to zagadnienie z punktu widzenia Ustawy Zasadniczej.

3. We wskazanym wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. o sygn. K 12/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zasady powoływania prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych oraz odwoływania prezesów i wiceprezesów wszystkich sądów powszechnych, należy zauważyć w pierwszej kolejności, że art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej

² J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, GSP-Prz.Orz. 2015, nr 4, s. 79-115.

równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które <<pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymać, hamować jej działania>> (por. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu, Warszawa 2002, s. 71). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą *checks and balances*, jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji. (...) Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że każda z wymienionych władz ma swoje jak gdyby <<jądro kompetencyjne>>, w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady ich podziału (por. L. Garlicki, op.cit., s. 74.). Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 11/93, część IV uzasadnienia).”.

4. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi stanowi jedno z odstępstw od bezwzględnego obowiązywania zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jest on praktyczną i ustrojową realizacją zasady współdziałania i równoważenia się władz z art. 10 Konstytucji RP. Stąd wszelkie kompetencje przyznawane reprezentantowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości muszą zawsze być poddawane wnikliwemu badaniu i testowi przez pryzmat standardów z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP. Z kolei organem ustanowionym przez Ustawę Zasadniczą do stania na straży niezależności tych standardów w zakresie sądownictwa na podstawie art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, jest Krajowa Rada Sądownictwa, która z racji jej składu współdziała z Ministrem Sprawiedliwości, a nie jest przez niego kontrolowana. Sam nadzór Ministra nad wymiarem sprawiedliwości był przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07. Jak wskazał Trybunał „rozwiązania ustawowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości muszą być tak skonstruowane, aby minimalizować ryzyko różnego rodzaju nadużyć (politycznych, praktycznych), zagrażających w konsekwencji prawom obywateli (...) w myśl art. 10 Konstytucji <<ustrój Rzeczypospolitej Polskiej>> opiera się na podziale, ale i na równowadze władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej). Rozwinięciem tego przepisu jest art. 173

Konstytucji, który stwierdza, że: <<Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz>> (por. wyrok TK z 21 października 1998 r., sygn. K. 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97) (...) W relacjach tych nie chodzi tylko o separację władz, ale i o ich wzajemne równoważenie się. Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego (obronnego) wyrażenia zasady podziału władzy polegającego na kwalifikowaniu <<organów państwa>> do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich niezależności, na rzecz ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny, który wyraża się w formule ich równoważenia się. <<Równoważenie się>> władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. <<Równoważenie się>> władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi <<współdziałanie władz>> (o którym stanowi wstęp do Konstytucji).”.

5. Wniosek złożony przez Krajową Radę Sądownictwa zmierza do wykazania, co wyjaśniano powyżej przy okazji określenia kontekstu stosowania zakwestionowanej normy prawa, że ukształtowany w art. 27 § 5 i § 5a p.u.s.p. tryb odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych przez Ministra Sprawiedliwości wykracza poza ramy współdziałania i równoważenia się władz nakreślone przez Konstytucję RP. Ta nadzwyczajna procedura w sposób oczywisty narusza konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy. Wydaje się, że dominującą pozycję w sądach powszechnych otrzymał w tym zakresie przedstawiciel władzy wykonawczej – Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny. Gwarantem ochrony wartości konstytucyjnych, składających się przede wszystkim na prawo obywateli do sądu, wyartykułowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, na podstawie art. 186 ust. 1 Konstytucji, jest Krajowa Rada Sądownictwa. Stąd kontrola decyzji Ministra Sprawiedliwości przez Radę nie może mieć charakteru iluzorycznego, ani prowadzić do nadmiernego wpływu władzy wykonawczej, czy też ustawodawczej na opinie Rady w przedmiotowym zakresie. Zbyt wysoki wymóg wymaganej liczby głosów członków Krajowej Rady Sądownictwa (dwie trzecie) koniecznych do przeciwstawienia się woli Ministra Sprawiedliwości oraz odstąpienie od rozwiązań zawartych w art. 21 ust. 2 ustawy o KRS (wykonującym delegację z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP) prowadzi do nadania nadmiernego znaczenia części Rady, która nie składa się z przedstawicieli władzy sądowniczej, ale innych władz, o których mowa w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, w tym również Ministra Sprawiedliwości, który jest jednocześnie członkiem Krajowej Rady

Sądownictwa i organem, którego decyzje kontroluje Rada na podstawie kwestionowanego przepisu. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa takie ukształtowanie procedury z art. 27 § 5a p.u.s.p. czyni ten przepis niezgodnym z art. 10 i art. 173 Konstytucji, a także z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ prezesi i wiceprezesi sądów sprawują nadzór nad działalnością orzeczniczą sądów i wykonują inne ważne dla funkcjonowania sądownictwa zadania, w tym w konkretnych postępowaniach sądowych (zob. choćby art. 47 § 4 k.p.c. czy art. 30 § 1 k.p.k.). Kwestionowany przepis ma charakter proceduralny i dotyczy kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, normując kwestie bezpośrednio związane z gwarancjami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W tym względzie nie jest wystarczającym wyposażenie tego organu w jakiegokolwiek kompetencje kontrolne, ale konstytucyjnie niezbędne jest zapewnienie Radzie odpowiednich gwarancji proceduralnych właściwego i skutecznego wykonywania ciążących na niej obowiązków wynikających z Konstytucji RP, w tym ustawowe ukształtowanie koherentnego systemowo instrumentu kontroli i weryfikacji decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanych wobec prezesów i wiceprezesów sądów, dla możliwie pełnej realizacji zasady konstytucyjnej wynikającej z art. 173 Konstytucji RP. Tym bardziej udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie opiniowania zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie może zostać pominięty.

6. W relacjach pomiędzy poszczególnymi władzami – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – nie chodzi tylko o separację władz, ale i o ich wzajemne równoważenie się” (K 45/07), a „[c]elem zasady podziału władz m.in. jest ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1993 r., K 11/93). W sygnalizowanym przez Krajową Radę Sądownictwa przypadku organem dominującym będzie Minister Sprawiedliwości, którego podjęte na ustawowej podstawie działania podlegają jedynie pozornej weryfikacji Krajowej Rady Sądownictwa z uwagi na wyżej opisane ukształtowanie proceduralne. W tym względzie należy zapewnić na poziomie ustawowym, aby suma wszystkich uprawnień władczych Ministra Sprawiedliwości nie przekroczyła masy krytycznej ani nie zachwiała stanu równowagi władz, co stwarza zagrożenie dla niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Zaskarżona przez Radę regulacja rodzi wątpliwości, czy realizacja gwarancji zachowania tych wartości jest możliwa przy uzależnieniu wydania opinii negatywnej Krajowej Rady Sądownictwa o decyzji Ministra Sprawiedliwości dotyczącej sądownictwa powszechnego od wymogu nieproporcjonalnie

wysokiej większości całości jej składu. Może to doprowadzić do pominięcia w tym zakresie stanowiska przedstawicieli władzy sądowniczej, a tym samym pominięcia stanowiska przedstawicieli władzy, której sprawa bezpośrednio dotyczy, pomimo stanowienia przez nich formalnie większości w Krajowej Radzie Sądownictwa. Konieczność wystąpienia przez Krajową Radę Sądownictwa z powyższym wnioskiem wynika także z działań Ministra Sprawiedliwości, który w ciągu jednego miesiąca podejmuje próby odwołania trzech prezesów największych sądów apelacyjnych w kraju.

7. Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. o sygn. akt K 12/03 orzekł, że art. 27 ustawy, w jakiej upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu w toku kadencji w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, jest zgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP. Dlatego Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowała się na zaskarżenie obecnie obowiązujących przepisów – art. 27 § 5 i § 5a p.u.s.p. wnosząc o kontrolę wskazanych przepisów dodatkowo przez pryzmat art. 2, art. 186 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.
8. Art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Z art. 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny wywodził między innymi zasadę poprawnej legislacji, jednoznaczności przepisów prawa. Z tej perspektywy procedura opiniowania odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu przez kolegium sądu nie spełnia tych wymogów. Zwrócić bowiem należy uwagę, że kolegium sądu składa się z prezesów sądów, a zatem każdy z jego członków może zostać zawieszony w pełnieniu funkcji prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości w związku z zamiarem jego odwołania. Tym samym Minister Sprawiedliwości władny jest zawiesić wszystkich członków kolegium – organu uprawnionego do zaopiniowania jego wniosku, co w przypadku, gdy poszczególni członkowie kolegium nie skorzystali z przewidzianej w art. 28 § 2 p.u.s.p. (w tym także w zw. z art. 30 § 2 p.u.s.p.) możliwości upoważnienia innego sędziego do wykonywania w swoim zastępstwie na posiedzeniu praw członka kolegium, prowadzić może do niewydania opinii w ciągu 30 dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa – a w konsekwencji do otwarcia Ministrowi Sprawiedliwości możliwości odwołania prezesa z pominięciem opinii tak ubezwłasnowolnionego kolegium w związku z dyspozycją art. 27 § 5 zd. drugie p.u.s.p. („Niewydanie opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu.”). *Nota bene* nawet w przypadku upoważnienia przez członków kolegium innych sędziów do wykonywania ich

praw na posiedzeniu kolegium, rodzi się wątpliwość, czy upoważnienie takie pozostaje aktualne w odniesieniu do zawieszonoego członka kolegium, to jest czy zastępca zawieszonoego członka może wykonywać prawa, których z uwagi na zawieszenie nie mógłby wykonywać jego mandant – członek kolegium. Co więcej, w przypadku zawieszenia prezesa sądu istnieje zasadnicza wątpliwość, czy jego uprawnienia jako członka kolegium może wykonywać wiceprezes sądu albo (w razie braku wiceprezesa albo jego zawieszenia) – wyznaczony sędzia (art. 22b § 1 p.u.s.p.), najstarszy służbą sędzia pełniący w danym sądzie funkcję przewodniczącego wydziału (arg. ex art. 22b § 2 u.s.p.), czy też wyłącznie sędzia upoważniony przez prezesa w trybie art. 28 § 2 p.u.s.p.

Z kolei przepis art. 27 § 5b p.u.s.p. pozostawia otwartym pytanie, czy przewidziana tam większość dwóch trzech głosów, warunkująca wiążący Ministra Sprawiedliwości charakter negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa co do zamiaru odwołania prezesa, odnosi się do ustawowej liczby członków tego ciała, czy też liczby oddanych przy opiniowaniu głosów.

Tak więc na gruncie uregulowań przewidujących opiniowanie przez kolegium zamiaru Ministra Sprawiedliwości odwołania prezesa sądu jak również w odniesieniu do uregulowania przewidującego kwalifikowaną większość głosów Rady jako przesłankę wiążącego charakteru negatywnej opinii piętrzą się wątpliwości stawiające pod znakiem zapytania jednoznaczność i legislacyjną poprawność kwestionowanych przepisów.

Treść normatywna art. 27 § 5 i § 5a p.u.s.p. narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego jako efekt działania ustawodawcy, doprowadzający faktycznie do zakłócenia ciągłości funkcjonowania kluczowego organu sądu poprzez przerwanie kadencji prezesa sądu na zasadach naruszających równowagę władz (por. wyrok TK z 23 marca 2006 r. sygn. K 4/06). Przerwanie ciągłości funkcjonowania organu sądu oznacza naruszenie podstawowych zasad ustrojowych polskiej demokracji, albowiem obowiązująca w ustawie procedura odwołania prezesa/wiceprezesa sądu została po części pozbawiona realnych gwarancji jej neutralności i obiektywności. Z art. 2 Konstytucji wynikają zasady racjonalności i poprawnej legislacji, których materializacja uległa istotnemu zakłóceniu na skutek istnienia w systemie prawnym norm z art. 27 § 5 i § 5a zdanie drugie p.u.s.p., kształtujących tę procedurę z naruszeniem niezależności władzy sądowniczej i z uszczupleniem kompetencji, jakie winny przysługiwać Krajowej Radzie Sądownictwa w związku z jej konstytucyjnym zadaniem stania na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Wynikająca z art. 27 § 5 p.u.s.p. możliwość odwołania prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości z całkowitym pominięciem opinii Krajowej Rady

Sądownictwa stanowi najbardziej ewidentny przejaw naruszenia sformułowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego a skierowanej pod adresem ustawodawcy dyrektywy wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełniania jej konstytucyjnych powinności. Nie inaczej rzecz się ma z dyspozycją art. 27 § 5b p.u.s.p., nadającą skutek prawny uchwale Krajowej Radzie Sądownictwa podjętej jedynie kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów. Wprowadzenie wyjątku od zasady przyjmowania uchwał przez Radę jedynie bezwzględną większością głosów (art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa) jest niespójne z całością systemu kształtującego ustrój Krajowej Rady Sądownictwa i nieuzasadnione zwłaszcza w perspektywie realizacji pozostałych kompetencji tego organu, częstokroć o znacznie poważniejszym charakterze ustrojowym niż odwołanie sędziego z funkcji prezesa sądu. Przeczy zatem wyżej wspomnianym zasadom wynikającym z art. 2 Konstytucji RP, gdyż zastosowanie kwalifikowanej większości dwóch trzecich głosów członków Rady do podjęcia uchwały zawierającej negatywną opinię co do zamiaru odwołania prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości jest nieproporcjonalne w odniesieniu do innych uchwał Rady, które do prawnokształtującej skuteczności wymagają niższej – „jedynie” bezwzględnej – większości głosów.

IV. Konkluzja

W świetle wszystkich powyższych argumentów, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że kwestionowany art. 27 § 5 p.u.s.p. – w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez opinii Krajowej Rady Sądownictwa – oraz art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p w zakresie, w jakim zastrzega wiążący Ministra Sprawiedliwości charakter dla negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydanej w przedmiocie zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu dla uchwał podjętych jedynie większością dwóch trzecich głosów – są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 178 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

V. Uzasadnienie wniosku o zabezpieczenie

1. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, w tym przywołane przepisy dotyczące zabezpieczenia roszczeń. Krajowa Rada Sądownictwa jako wnioskodawca uprawniona jest do złożenia wniosku o zabezpieczenie (art. 732 k.p.c.). Przepis procedury cywilnej – art. 730¹ § 1 i 2 w zw. z art. 732 i art. 755 § 1 k.p.c., dotyczące zabezpieczenia na podstawie przywołanego odesłania znajdują zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uprawnienie do zastosowania zabezpieczenia przez Trybunał Konstytucyjny stanowi utrwaloną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, m.in. postanowieniem z 30 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 34/15 Trybunał stwierdził dopuszczalność zabezpieczenia w sprawach na wniosek grupy posłów, czy w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi.
2. Odpowiednio stosowany art. 755 § 1 k.p.c. daje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do zabezpieczenia wniosku w taki sposób, „jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni”. Ponadto w zaistniałej sytuacji spełniony został warunek udzielenia zabezpieczenia, określony w art. 730¹ § 2 k.p.c. tzn. „brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia”, w sytuacji, w której dojdzie do instrumentalnego wykorzystania instytucji odwołania prezesa.
3. Wnioskowany sposób zabezpieczenia jest stosowny do opisanych okoliczności. Zawieszenie skutku braku związania Ministra Sprawiedliwości negatywną opinią Rady podjętą bezwzględną większością głosów, wynikającego z kwestionowanego zdania drugiego art. 27 § 5a p.u.s.p. nie pozbawi Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów oraz bieżącego zarządzania jednostkami organizacyjnymi sądownictwa powszechnego. Proponowane zabezpieczenie wyłącza jedynie konieczność podjęcia przez Krajową Radę Sądownictwa stanowiska większością kwalifikowaną. Podobnie zawieszenie mocy obowiązującej art. 27 § 5 p.u.s.p. będzie skutkowało koniecznością zwrócenia się przez Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o zaopiniowanie w sytuacji pozytywnej opinii Kolegium.
4. Wnioskowany sposób zabezpieczenia nie zdeorganizuje pracy sądów powszechnych w wypadku zajścia najpoważniejszych nieprawidłowości w zarządzaniu nimi.

5. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że nie jest możliwe dokonanie zabezpieczenia niezależności sądów i w efekcie zabezpieczenie realizacji prawa do sądu właściwie ukształtowanego w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP przez inne działania, poza ewentualnymi działaniami legislacyjnymi, które wymagają czasu.