



Kraków, dnia 22 stycznia 2024 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

1. Przedmiot opinii

Niniejsza opinia prawna została sporządzona na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych, a jej przedmiotem jest ocena projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (projekt z dnia 11 stycznia 2024 r.), przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych do zaopiniowania (pismo z dnia 12 stycznia 2024 r.).

W opinii uwzględniono problem zgodności proponowanych rozwiązań z regulacjami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹, a także ich spójności z rozwiązaniami ustawowymi, w tym zawartymi w ustawie z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa² w tej części, w której nie jest proponowana jej zmiana, oraz w ustawie z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy³.

2. Kształt normatywny i założenia opiniowanej regulacji prawnej

Opiniowana regulacja prawna obejmuje sześć artykułów, z których art. 1 wprowadza zmiany do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: ustawa o KRS), przepisy art. 2 – art. 5 zawierają regulacje intertemporalne, a art. 6 określa moment wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Zmiany wprowadzone do ustawy o KRS polegają na uchyleniu art. 9a ustawy, nadaniu nowego brzmienia art. 11a – art. 11e, a także dodaniu czterech nowych przepisów, tj. art. 11f – art. 11i oraz art. 22a. Wyjaśnić przy tym należy, że art. 9a oraz art. 11a – art. 11e

¹ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.

² Dz. U. z 2021 r., poz. 269, ze zm.

³ Dz. U. z 2023 r., poz. 2408.



w dotychczasowym brzmieniu zostały wprowadzone do ustawy o KRS przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca z 2017 r.)⁴. Są to przepisy, które zmieniły sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów, wprowadzając ich wybór przez Sejm w miejsce wcześniejszego ich wyboru przez zgromadzenia ogólne sędziów różnych sądów. Zmiana ta, która weszła w życie 3 stycznia 2018 r., została poprzedzona stwierdzeniem niekonstytucyjności poprzednio obowiązującej regulacji prawnej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, przy czym orzeczenie to zostało wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania.⁵

W uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy wskazano jego trzy cele. Pierwszym z nich jest „przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”. Drugim celem jest „usunięcie negatywnych konsekwencji wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 r.” i w końcu trzecim celem projektowanej ustawy jest „dostosowanie przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, w tym gwarancji niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów” (s. 20-21 projektu).

3. Rezygnacja z wyboru przez Sejm członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów

Pozytywnie należy ocenić proponowane w art. 1 projektu ustawy uchylenie art. 9a ustawy o KRS w jego obecnym brzmieniu, bowiem ten ostatni przepis budzi uzasadnione wątpliwości konstytucyjne. Przewiduje on wybór przez Sejm 15 członków Krajowej Rady

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 3.

⁵ Nowe zasady wyboru sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm zostały następnie „zalegalizowane” kolejnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, które również zostało wydane z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania. Zob. na ten temat: M. Radajewski, *Powoływanie sędziów do składu KRS przez Sejm oraz kontrola legalności uchwał KRS przez NSA. Glosa do wyroku TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18*, PiP 2020, nr 5, s. 149-156.



Sądownictwa spośród sędziów, co pozostaje w sprzeczności z art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, z którego wynika, że Sejm jest uprawniony do wyboru jedynie czterech członków Krajowej Rady Sądownictwa i to spośród posłów. Sejm nie ma zatem żadnej legitymacji ani umocowania konstytucyjnego do wyboru reprezentujących środowisko sędziowskie członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Obecnie obowiązujący art. 9a ustawy o KRS narusza również art. 186 ust. 1 Konstytucji, w którego wyniku, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem, który powinien stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Funkcję tę może realizować jedynie organ niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej.⁶ Tymczasem Krajowa Rada Sądownictwa w obecnej postaci takim organem nie jest, ponieważ na 25 jej członków aż 21 jest wybieranych przez władzę ustawodawczą, a 2 kolejnych członków tego organu wybiera władza wykonawcza. To oznacza, że tylko dwie osoby wchodzące w skład Krajowej Rady Sądownictwa z urzędu, tj. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie są wybierane lub wskazywane do tego organu przez legislatywę lub egzekutywę. Art. 9a ustawy o KRS rodzi wątpliwość również z tego powodu, że zobowiązuje Sejm do uwzględnienia potrzeby reprezentacji w Krajowej Rady Sądownictwa sędziów różnych sądów jedynie „w miarę możliwości”. To oznacza, że wymóg reprezentacji sędziów wszystkich sądów w składzie Krajowej Rady Sądownictwa nie ma charakteru obligatoryjnego, choć art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji taką obligatoryjność ustanawia, stanowiąc o członkach Krajowej Rady Sądownictwa „wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”. Praktyka te wątpliwości potwierdziła. W żadnych z dwóch składów Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanych zgodnie z ustawą zmieniającą z 2017 r., tj. w składzie powołanym w 2018 r. oraz składzie powołanym w 2022 r. nie byli reprezentowani sędziowie wszystkich rodzajów i szczebli sądownictwa.

⁶ W literaturze wskazuje się, że „niezależność Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) od władzy ustawodawczej i wykonawczej jest wartością konstytucyjną mającą szczególne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym ze względu na rolę niezależności sądów i niezawisłości sędziów w tym państwie”. R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, KRS 2017, nr 2, s. 13.



Wadliwość art. 9a ustawy o KRS oraz zasadność podniesionych wyżej zarzutów dotyczących sposobu ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa po jej reformie dokonanej ustawą zmieniającą z 2017 r. potwierdziło również orzecznictwo sądowe. Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) w wyroku z 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18, stwierdził, że „Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej”, a powołana z jej udziałem Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego. Orzeczenie to wykonywało wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18). Tę samą ocenę co do obecnego statusu Krajowej Rady Sądownictwa przyjęto również w uchwale trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA1-4110-1/20), w której to uchwale stwierdzono, że powołanie danej osoby na urząd sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizacyjnej z 2017 r., przy spełnieniu innych wskazanych w tej uchwale warunków, może przesądzić o konieczności stwierdzenia, że w sprawie zachodzi nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.⁷ Status Krajowej Rady Sądownictwa i konsekwencje z tego wynikające były również przedmiotem oceny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. (C-824/18), który stwierdził, że Naczelny Sąd Administracyjny powinien dokonywać oceny tego, czy obowiązujący w Polsce system powoływania sędziów z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, której członkowie - sędziowie nie są wybierani przez sędziów, narusza przepisy traktatowe w zakresie wynikającym z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonując to orzeczenie Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 6 maja 2021 r. wydanych w sprawach o sygn.. II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18, orzekł że Krajowa Rada Sądownictwa w nowym składzie nie daje wystarczających gwarancji niezależności procedury powoływania

⁷ Zob. również głosę do tej uchwały: K. Grajewski, *Dysfunctionality of the National Council of the Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes. Glosa do uchwały SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20*, Gdańskie Studia Prawnicze 2020, nr 4, s. 161-169.



sędziów od wpływu organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej, skoro kształt personalny Krajowej Rady Sądownictwa jest zdeterminowany w dużym stopniu przez większość rządowo-parlamentarną. Wadliwość sposobu kształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa mającą przełożenie na wadliwość powołania sędziów do sądów została potwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w orzeczeniach wydanych w kolejnych miesiącach, w tym m.in. w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21) oraz wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 21 września 2021 r. wydanych w sprawach o sygn. II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18, będących następstwem wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, stwierdził, że „Czynnikami istotnymi oceny przesłanki niezależności, jaką powinien spełniać organ taki, jak KRS jest: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została ukonstytuowana w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez polski organ władzy ustawodawczej, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie; po czwarte, sposób, w jaki organ ten wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje. Co przy tym istotne (...) o ile pojedynczo każdy z tych wymienionych czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie.”

Problem niezależności Krajowej Rady Sądownictwa był również przedmiotem badań w sprawach rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.⁸ W wyroku

⁸ Zob. np. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Proceduralna reakcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kryzys praworządności w Polsce*, EPS 2023, nr 2, s. 16-26.



z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (nr sprawy 43447/19) Trybunał orzekł m.in., że Krajowa Rada Sądownictwa w kształcie personalnym zdeterminowanym ustawą zmieniającą z 2017 roku nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z kolei w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. wydanym w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (nr sprawy 49868/19 i 57511/19) Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że po zmianach ustawowych dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa dokonanych ustawą zmieniającą z 2017 r., władza sądownicza w Polsce została pozbawiona możliwości realnego wpływu na funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa, zaś władza wykonawcza i ustawodawcza, które uzyskały decydujący wpływ na kształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w pełni kontrolują funkcjonowanie tego organu. Europejski Trybunał Praw Człowieka powtórzył tezę, zgodnie z którą Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym kształcie jest ciałem niedającym gwarancji niezależności od legislatywy i egzekutywy.

4. Nowy sposób reprezentacji sędziów w składzie Krajowej Rady Sądownictwa

W projekcie proponuje się, że wyboru 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, będą dokonywali sędziowie wszystkich rodzajów sądów w sposób bezpośredni i w głosowaniu tajnym. Rozwiązanie to generalnie należy ocenić pozytywnie. Jest ono zgodne z art. 187 Konstytucji, który wymaga, by w składzie Krajowej Rady Sądownictwa byli przedstawiciele wszystkich trzech władz, a także z art. 186 Konstytucji, z którego wynika, że skoro Krajowa Rada Sądownictwa ma być organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, chroniąc sądy i sędziów przed ingerencją ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, to w składzie Krajowej Rady Sądownictwa w większości muszą być przedstawiciele władzy sądowniczej wybierani bez udziału władzy ustawodawczej i wykonawczej.⁹ Tę przewagę czynnika sądowego w składzie Krajowej Rady Sądownictwa gwarantuje właśnie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wymagający by 15 na 25 członków

⁹ Jest to również jeden ze standardów niezależności sądownictwa w zakresie składu rad sądownictwa i wyboru członków rad, będących sędziami, obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których tego rodzaju organy funkcjonują. Zob. G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, KRS 2017, nr 2, s. 30-47.

KRS było sędziami wybieranymi spośród sędziów. Sformułowanie „spośród” wskazuje, że powinien to być również wybór dokonywany „przez sędziów”, a nie wybór dokonywany „za sędziów”.¹⁰ Proponowane w projekcie wybory owych członków Krajowej Rady Sądownictwa bezpośrednio przez wszystkich sędziów w największym stopniu zatem te postulaty realizują.¹¹ Warto również zauważyć, że jest to lepsze – z punktu widzenia wymogu reprezentacji – rozwiązanie aniżeli istniejące przed 2018 r., kiedy to przedstawiciele sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa wybierały zgromadzenia ogólne sędziów. Krąg osób uprawnionych do wyboru tej grupy członków Krajowej Rady Sądownictwa był zatem znacznie węższy i obejmował jedynie sędziów będących członkami owych zgromadzeń. Projektodawcy zaakcentowali tę różnicę w uzasadnieniu projektu ustawy, wskazując, że „projekt respektuje mechanizm demokratycznego wyłaniania przez sędziów swoich przedstawicieli – to sędziowie będą decydować, kto ma reprezentować ich środowisko w KRS” (s. 26 projektu ustawy).

Można mieć jednak wątpliwości co do zaproponowanego w projekcie ustawy sposobu podziału mandatów między sędziów reprezentujących w składzie Krajowej Rady Sądownictwa różne rodzaje sądów i różne ich szczeble. Najliczniejszą grupę w składzie tego organu mieliby bowiem stanowić sędziowie sądów rejonowych, których będzie ośmiu, co oznacza, że będą oni również mieli większość w ramach grupy 15 sędziów wybieranych w wyborach bezpośrednich przez sędziów. W uzasadnieniu do projektu ową dużą reprezentację sędziów sądów rejonowych uzasadniono tym, że odpowiada ona stosunkowi liczby tych sędziów do liczby sędziów innych sądów, a zatem odwołano się do podziału mandatów w Krajowej Radzie Sądownictwa w oparciu o zasadę

¹⁰ Kwestia ta wcześniej nie budziła żadnych wątpliwości ani w doktrynie ani w orzecznictwie sądowym. Zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 820; L. Garlicki, uwaga 3 do art. 187, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3; K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa*, w: *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017, s. 104–109; P. Mikuli, *Konstytucyjność wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014/4, s. 11; M. Masternak-Kubiak, M. Haczkowska, uwagi do art. 187 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 475; wyrok TK z 18.07.2007 r., K 25/07.

¹¹ Takie rozwiązanie proponowano również w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw złożonym 17 stycznia 2020 r. w Senacie X kadencji, druk senacki nr 50. Na temat oceny tego projektu zob. K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, *Państwo i Prawo* nr 6/2021, s. 43-58.

proporcjonalności. Niewątpliwie również rozwiązanie to wychodzi naprzeciw postulatowi zgłaszanemu jeszcze przed 2018 r. w literaturze przedmiotu i przestrzeni publicznej, kiedy to za jeden z mankamentów skomplikowanego systemu pośrednich wyborów sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa wskazywano to, że prowadzi on do nadmiernej reprezentacji w tym organie sędziów sądów wyższych instancji oraz marginalizacji najliczniejszej grupy sędziów rejonowych.¹²

Wydaje się jednak, że w proponowanej regulacji prawnej owe proporcje między reprezentacją sędziów rejonowych i reprezentacją sędziów innych rodzajów sądów nie zostały właściwie uwzględnione. W składzie Krajowej Rady Sądownictwa ma być bowiem tylko po jednym przedstawicielu Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych, sądów wojskowych, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych wybieranym w wyborach bezpośrednich przez sędziów tych sądów. Od zasady reprezentacji danego rodzaju sądu przez jednego przedstawiciela projektodawcy wprowadzili dwa odstępstwa: jedno na rzecz sądów okręgowych, które w składzie Krajowej Rady Sądownictwa reprezentować będzie dwóch sędziów tych sądów, a drugie na rzecz sądów rejonowych reprezentowanych przez ośmiu sędziów tych sądów. Porównanie jednak liczby sędziów rejonowych i okręgowych prowadzi do wniosku, że ich reprezentacja w składzie Krajowej Rady Sądownictwa nie jest proporcjonalna do ich liczebności.

Z dołączonego do projektu ustawy o KRS dokumentu zatytułowanego „Ocena skutków regulacji”, uwzględniającego dane aktualne na dzień 30 września 2023 r., wynika, że w sądach okręgowych orzekało 2742 sędziów, a w sądach rejonowych – 6059 sędziów. Innymi słowy, w sądach rejonowych było ponad dwukrotnie więcej sędziów niż w sądach okręgowych. Tymczasem sędziom sądów rejonowych projektodawcy proponują przydzielenie czterokrotnie więcej mandatów (8 mandatów) aniżeli sędziom sądów okręgowych (2 mandaty). Przy takiej regulacji należałoby stwierdzić nadreprezentację sędziów sądów rejonowych w stosunku do sędziów sądów okręgowych w składzie Krajowej Rady Sądownictwa.

¹² Zob. M. Niezgódka-Medek, *Krajowa Rada Sądownictwa – jako gwarant niezależności sądów i niezawisłości sędziów do czasu wprowadzenia zmian na przełomie 2017 i 2018 r.*, w: *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 102; K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia ...*, s. 46.



Przewaga sędziów sądów rejonowych w składzie Krajowej Rady Sądownictwa nie jest również uzasadniona w kontekście zadań powierzonych do realizacji temu organowi. Jednym z nich jest wnioskowanie do Prezydenta o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego (art. 179 Konstytucji), przy czym to właśnie Krajowa Rada Sądownictwa przeprowadza proces selekcji kandydatów, zmierzający do wyboru osób najbardziej kompetentnych i najlepiej przygotowanych do wykonywania funkcji sędziego. Właściwa realizacja przez Krajową Radę Sądownictwa tego zadania wymaga, by zasiadały w tym organie osoby posiadające bogate doświadczenie orzecznicze, w szczególności nabyte w sądach różnego szczebla. Tymczasem sędziowie sądów rejonowych mają najmniejsze doświadczenie spośród sędziów sądów powszechnych, a także (poza przypadkiem delegacji) nie mają doświadczenia w zakresie orzekania w sądach okręgowych czy apelacyjnych. Niewątpliwie są oni najliczniejszą grupą sędziów wśród sędziów sądów powszechnych, jednak reprezentacja proporcjonalna do liczebności powinna być wyważona reprezentacją proporcjonalną do posiadanych kompetencji i doświadczenia orzeczniczego. Za większą reprezentacją przedstawicieli sądów okręgowych w składzie Krajowej Rady Sądownictwa przemawia również szczególny charakter tych sądów, które jako szczebel pośredni w strukturze sądownictwa powszechnego, działają zarówno jako sądy I instancji, jak również jako sądy II instancji. Sędziowie sądów okręgowych, w przeciwieństwie do sędziów sądów rejonowych, mają zatem doświadczenie orzecznicze typowe dla obu instancji sądowych. I w końcu warto wspomnieć, że również Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich stoi na stanowisku, że podstawowymi kryteriami selekcji członków rad sądownictwa powinno być kryterium kompetencyjne, a nie kryterium ilościowe. W opinii nr 10 z dnia 23 listopada 2007 r.¹³ Rada stwierdziła, że członkowie rad sądownictwa muszą być wybierani na podstawie ich kompetencji, doświadczenia, zrozumienia dla realiów pracy sędziego, zdolności do dyskusji i kultury niezależności.

Wydaje się zatem, że bardziej zasadnym byłoby, żeby w Krajowej Radzie Sądownictwa zasiadało 2 reprezentantów sądów apelacyjnych, 3 reprezentantów sądów

¹³ Zob. pkt 21, Opinion no.10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society; <https://rm.coe.int/168074779b> (data dostępu: 20.01.2024).

okręgowych oraz 6 reprezentantów sądów rejonowych. Ci ostatni mieliby w ramach tej kategorii członków Krajowej Radzie Sądownictwa nadal przewagę w grupie sędziów sądów powszechnych, jednak nie byłaby ona tak znacząca, jak obecnie się to proponuje, i byłaby ona wyważona większą reprezentacją bardziej doświadczonych sędziów wyższych szczebli, z których większość ma również doświadczenie orzekania w sądach rejonowych¹⁴.

5. Organizacja wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą

Co do zasady, pozytywnie należy ocenić powierzenie Państwowej Komisji Wyborczej kompetencji do organizacji wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa reprezentujących w tym organie środowisko sędziowskie. Rozwiązanie to nie budziłoby żadnych wątpliwości, gdyby zachowany został sędziowski charakter Państwowej Komisji Wyborczej. Przypomnieć bowiem należy, że przed 2019 r. organ ten składał się z 9 sędziów, w tym 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustawą z 11 stycznia 2018 r.¹⁵ zniesiono jednak wyłącznie sędziowski charakter tego organu, przewidując, że wśród 9 jego członków będzie tylko dwóch sędziów (po jednym z Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz 7 osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm. Te ostatnie osoby nie muszą być jednak sędziami, co oznacza, że mogą nie posiadać gwarancji niezależności, które ustawa i Konstytucja zapewniają sędziom. Dodatkowo są one wybierane przez Sejm, a zatem przez organ polityczny, co w praktyce oznacza, że podział stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa jest przedmiotem uzgodnień politycznych w ramach partii tworzących większość parlamentarną, ewentualnie w porozumieniu

¹⁴ Na potrzebę zachowania „względnej równowagi między sędziami wyższych i niższych instancji” w składzie Krajowej Rady Sądownictwa, uwzględniającej doświadczenie wymagane w sprawach nominacji sędziowskich zwracano już wcześniej uwagę w literaturze przedmiotu. Zob. np. K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu...*, s. 46.

¹⁵ Zob. art. 157 § 2 zmieniony z dnia 12 listopada 2019 r. przez art. 5 pkt 59 lit. a ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U.2018.130).

z partiami opozycyjnymi. Kandydatów na członków Państwowej Komisji Wyborczej wskazują kluby parlamentarne lub poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich, z zastrzeżeniem, że liczba członków powołanych w skład Państwowej Komisji Wyborczej, spośród wskazanych przez jeden klub parlamentarny lub poselski, nie może być większa niż 3. W literaturze zwraca się uwagę na to, że kształtowany do 2019 r. skład Państwowej Komisji Wyborczej, obejmujący wyłącznie sędziów wysokiej rangi, „sprzyjał fachowości, a zarazem apolityczności instytucji, opierał się na obiektywizmie i niezawisłości od nacisków politycznych i urzędowych, co było jedną z podstawowych gwarancji przestrzegania zasady wolnych wyborów”.¹⁶ Jednocześnie zauważa się, że „Rozwiązanie przyjęte w ustawie zmieniającej powierzające Sejmowi wybór członków Państwowej Komisji Wyborczej teoretycznie nie musi oznaczać, że wybrane zostaną osoby zależne od polityków, ale scenariusz taki jest bardzo prawdopodobny. Naiwnością jest bowiem zakładanie, że decydenci zdecydują się poprzeć osoby, które mogłyby w jakiś sposób zagrozić partyjnym interesom (...). Będące tego skutkiem upolitycznienie Państwowej Komisji Wyborczej może podważać zaufanie do wykonywanych przez nią zadań i w związku z tym podawać w wątpliwość rolę tego organu dla zapewnienia przestrzegania zasad prawa wyborczego i ochrony wartości demokratycznych”.¹⁷

Nawet jednak przy uwzględnieniu tych wątpliwości dotyczących niezależności Państwowej Komisji Wyborczej jako organu w zdecydowanej większości powoływanego obecnie przez Sejm i mającego niesędziowski charakter, wybory sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa organizowane przez Państwową Komisję Wyborczą są zdecydowanie lepszym rozwiązaniem aniżeli wybory tych sędziów przez Sejm. W tym ostatnim wypadku wybory mają bowiem niewątpliwie charakter politycznych, tym bardziej, że decyzję wyborczą podejmują posłowie większości parlamentarnej. Natomiast w planowanych wyborach, które byłyby organizowane przez Państwową Komisję Wyborczą członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieraliby sędziowie, a nie politycy.

¹⁶ A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, Roczniki Administracji i Prawa nr 2/2020, s. 51.

¹⁷ Ibidem, s. 51-52.

Rozwiązanie to wydaje się zatem spełniać standardy konstytucyjne, o ile Państwowa Komisja Wyborcza będzie organem niezależny i bezstronnym.

Pozytywnie należy również ocenić planowane w projekcie upoważnienie Państwowej Komisji Wyborczej do zarządzania wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów w drodze uchwały publikowanej w „Monitorze Polski”. Uchwała ta ma określać kwestie związane z organizacją wyborów takie jak termin zgłaszania kandydatów, dzień wyborów, liczbę wybieranych przez sędziów członków Rady, przeprowadzenie wyborów przy użyciu kart wyborczych albo w formie głosowania elektronicznego oraz terminy czynności wyborczych. Należy jednak zauważyć, że projektowana regulacja prawna nie precyzuje terminu zarządzenia wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa. Konieczne byłoby w tym zakresie wyraźne wskazanie, że wybory te powinny być zarządzane w jakimś konkretnym terminie poprzedzającym moment wygaśnięcia kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów. Uregulowano jedynie szczególny przypadek zarządzenia wyborów w przypadku wygaśnięcia mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem kadencji. Zgodnie z proponowanym art. 11i projektu ustawy w takim wypadku „wybory zarządza się na dzień przypadający nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatu”. Analogicznej regulacji prawnej nie ma jednak w przypadku wyborów odbywających się z uwagi na zbliżający się termin upływu kadencji wybranych spośród sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa, która zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji trwa cztery lata.

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej powinna również określać inne kwestie wiążące się z wyborami, takie jak np. zasady prowadzenia kampanii informacyjnej przez sędziów kandydujących do Krajowej Rady Sądownictwa czy zasady finansowania tej kampanii. Obecnie projektowana regulacja prawna w żaden sposób do kwestii tych się nie odnosi. Tymczasem oczywistym jest, że kandydaci ubiegający się o wybór do składu Krajowej Rady Sądownictwa muszą w jakiś sposób budować poparcie dla swojej kandydatury wśród sędziów, którzy będą wyboru dokonywać, a także muszą informować o swoich kompetencjach, doświadczeniu i ewentualnie innych przymiotach, które w procesie podejmowania decyzji wyborczej mogą mieć znaczenie. Wsparcia finansowego zapewne wymagałby proces zebrania 2.000 głosów poparcia wśród obywateli

dla kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Brak regulacji prawnych w tym zakresie w praktyce będzie oznaczał brak jakichkolwiek ograniczeń w zakresie prowadzenia kampanii informacyjnej czy jej finansowania.

6. Zgłaszanie kandydatów

Prawo zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa art. 11c projektu ustawy przyznaje różnym kategoriom osób. Pierwszą z nich jest grupa sędziów, przy czym liczebność tej grupy zależna jest od rodzaju sądu, który sędziowie ci reprezentują. Kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa może zatem zgłosić grupa 40 sędziów w przypadku reprezentacji sądów rejonowych, grupa 25 sędziów w przypadku reprezentacji sądów okręgowych oraz grupa 10 sędziów w przypadku reprezentacji pozostałych rodzajów sądów. Kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa może również zgłosić Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, a także organ uprawniony do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie naukowej nauki prawne oraz grupa co najmniej 2.000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu. Projektowana regulacja prawna znacząco zatem rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów, przy czym wśród tych podmiotów nie ma podmiotów politycznych bądź partyjnych. Jest to bardzo dobre rozwiązanie, gwarantujące wybór kandydatów spośród sędziów cieszących się zaufaniem różnych gremiów prawniczych i obywateli. Ustawa wprowadziła jednocześnie ograniczenie polegające na tym, że każdy ze wspomnianych wyżej podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa może zgłosić tylko jednego takiego kandydata. Takie rozwiązanie gwarantuje wstępną selekcję zgłaszanych kandydatów przez podmioty zgłaszające i tym samym zwiększa prawdopodobieństwo wyboru do składu Krajowej Rady Sądownictwa najbardziej kompetentnych i doświadczonych sędziów posiadających autorytet i zaufanie innych sędziów, pełnomocników procesowych lub obywateli.

Projekt ustawy wprowadza jednocześnie ograniczenia dotyczące sędziów, którzy mogą poprzeć zgłoszenie kandydata do składu Krajowej Rady Sądownictwa. W tym zakresie art. 11c ust. 3 projektu ustawy przewiduje, że prawo poparcia zgłoszenia

kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa oraz kandydowania na członka Rady nie przysługuje sędziemu, który jest albo w okresie trzech lat przed dniem ogłoszenia wyborów był delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanej, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych. Rozwiązanie to jest zgodne ze stanowiskiem Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskiej wyrażonej w jej opinii nr 10 z 2007 r., z którego wynika, że potencjalni członkowie rady sądownictwa nie powinni być czynnymi politykami, członkami parlamentu, władzy wykonawczej ani administracji.¹⁸ Prawo poparcia zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa oraz kandydowania na członka Rady nie przysługuje sędziom w stanie spoczynku. Osoba wybrana do składu Krajowej Rady Sądownictwa nie może łączyć funkcji wybieranego członka Rady ze stanowiskiem prezesa sądu, prezesa izby, wiceprezesa sądu, zastępcy prezesa sądu, rzecznika dyscyplinarnego i zastępcy rzecznika dyscyplinarnego, a w razie jej wybrania do składu Krajowej Rady Sądownictwa kadencja tych organów wygasa z chwilą wyboru sędziego sprawującego taką funkcję na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Pozytywnie należy również ocenić zastrzeżenie, że sędzia nie może poprzeć swojej własnej kandydatury.

7. Publiczne wysłuchanie kandydatów

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie instytucji wysłuchania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. W uzasadnieniu do projektu ustawy wyjaśniono, że „Instytucja ta nawiązuje do nieformalnej instytucji Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów TK i Prokuratora Generalnego. Za właściwe należy uznać sformalizowanie tej instytucji, tak, aby opinia publiczna mogła zapoznać się z wszystkimi kandydaturami i skonfrontować je

¹⁸ Zob. pkt 21, Opinion no.10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society; <https://rm.coe.int/168074779b> (data dostępu: 20.01.2024).

z wynikiem wyborów”.¹⁹ Propozycję tę należy ocenić pozytywnie, z pewnością funkcjonowanie Rady Społecznej przy Krajowej Radzie Sądownictwa przyczyni się do większej demokratyzacji procesu wyboru sędziów, a także wzmocni legitymację sędziów i sądów oraz przyczyni się do budowy przez obywateli wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 11c ust. 23 projektu ustawy publiczne wysłuchanie kandydatów jest organizowane przez Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa nie później niż w terminie 7 dni przed wyborami. Obejmuje ono ich wystąpienie i możliwość zadawania pytań przez obywateli, przy czym formę i porządek wysłuchania publicznego określi uchwała Krajowej Rady Sądownictwa. Tak rozumiane wysłuchanie publiczne kandydatów ma być zatem elementem procesu ich wyboru, jednak jego organizacja nie została powierzona Państwowej Komisji Wyborczej, tak jak w przypadku innych czynności w ramach tego procesu. Nie zostały przy tym wyjaśnione powody, dla których wysłuchanie publiczne kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa miałyby być organizowane przez samą Krajową Radę Sądownictwa, która dodatkowo miałaby określać formę i porządek tego wysłuchania. Wydaje się bardziej zasadne, by czynność tę, tak jak inne w procesie wyboru członków do Krajowej Rady Sądownictwa, powierzyć do realizacji Państwowej Komisji Wyborczej. Ta pierwsza, w przeciwieństwie do tej drugiej, nie posiada odpowiedniego doświadczenia, wiedzy i zaplecza technicznego w zakresie organizacji wyborów na dużą skalę.

8. Uprawnienia regulacyjne Ministra Sprawiedliwości

Wprowadzany do ustawy o KRS nowy przepis, tj. art. 11f, przewiduje, że Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określi w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowe warunki techniczne i organizacyjne przeprowadzenia wyborów w formie głosowania za pomocą kart wyborczych oraz głosowania elektronicznego; 2) wzór zgłoszenia kandydata oraz wzory wykazu obywateli i wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS, a także 3) wzory kart do głosowania, listy uprawnionych do głosowania, protokołów wyborczych oraz obwieszczenia zawierającego wyniki wyborów – mając na względzie potrzebę

¹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 31.

zapewnienia sprawnego przeprowadzenia wyborów gwarantujących zachowanie tajności i bezpośredniości głosowania.

Bardziej zasadne wydaje się, by kwestie takie jak szczegółowe warunki techniczne i organizacyjne przeprowadzania wyborów w formie głosowania za pomocą kart wyborczych oraz głosowania elektronicznego były określane nie przez Ministra Sprawiedliwości jako członka rządu, ale przez Państwową Komisję Wyborczą w formie uchwały (jako organ organizujący wybory). Powierzenie tej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości oznacza bowiem, że w ten sposób czynnik polityczny w postaci rządu uzyska wpływ na sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów, który to proces powinien przebiegać w sposób niezależny od wszelkich czynników politycznych. Należy bowiem pamiętać, że również w trakcie już rozpoczętego procesu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Minister Sprawiedliwości mógłby dowolnie rozporządzenie to zmieniać, wprowadzając nowe lub modyfikując istniejące szczegółowe warunki techniczne i organizacyjne przeprowadzania wyborów, co byłoby przejawem bezpośredniej ingerencji w trwający proces wyborczy. Dlatego też bardziej zasadne wydaje się powierzenie tej kompetencji regulacyjnej innemu organowi, tj. PKW, albo przesądzenie tych kwestii (przynajmniej w zakresie zasadniczych elementów) w ustawie. W chwili obecnej bowiem ustawa w żaden sposób nie determinuje sposobu przeprowadzania wyborów za pomocą kart wyborczych oraz głosowania elektronicznego. Kwestie te zostały zatem w całości powierzone do uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości.

9. Protest wyborczy

Projektowany nowy przepis ustawy o KRS, tj. art. 11h, przyznaje każdemu sędziemu możliwość wniesienia w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” protestu przeciwko ważności wyboru członka KRS. Z treści tego przepisu wynika, że protest mógłby wnieść każdy sędzia, ponieważ ust. 2 w tym zakresie nie zawiera żadnego ograniczenia, przy czym zgodnie z ust. 1 tylko sędzia, który kandydował mógłby wnioskować do KRS o udostępnienie niezwłocznie dokumentów związanych z wyborami. Regulacja ta budzi poważne wątpliwości w kontekście zawartego w ust. 2 odesłania do art.



82 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, który w tej sprawie miałby znaleźć odpowiednie zastosowanie. Ten ostatni przepis wprowadza bowiem daleko idące ograniczenia możliwości wnoszenia protestów wyborczych. Wynika bowiem z niego, że w proteście wyborczym można podnieść tylko dwa rodzaje zarzutów, a mianowicie dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.²⁰ Odesłanie do art. 82 k.w. oznaczałoby, że te ograniczenia powinny być stosowane odpowiednio również w przypadku protestów przeciwko ważności wyboru członka Krajowej Rady Sądownictwa.

Ten ostatni przepis ogranicza również krąg osób uprawnionych do wnoszenia protestów stosownie do treści podnoszonych przez nie zarzutów, bowiem protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, a protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Odpowiednie zastosowanie tej regulacji do wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów oznaczałoby, że protest może być wniesiony jedynie przez tych sędziów, którzy byli osobami uprawnionymi do udziału w wyborach, przy czym niektóre zarzuty mogliby oni podnieść jedynie w odniesieniu do wyborów w ramach danej kategorii sądów, w których to wyborach bezpośrednio uczestniczyli lub mieli prawo

²⁰ B. Dauter, J. Zbieranek komentarz do art. 82, w: K. W. Czaplicki, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, s. 237-242; B. Latos, *Protest wyborczy jako środek weryfikacji prawidłowości wyborów*, *Radca Prawny* 2019, nr 3, s. 40.

uczestniczenia, inne zarzuty mogłyby podnieść również w odniesieniu do wyborów w innych kategoriach sądów.

Projekt ustawy przewiduje, że protesty wyborcze będą rozpatrywane przez Sąd Najwyższy „w składzie 3 sędziów, z udziałem przewodniczącego lub innego członka Państwowej Komisji Wyborczej” (art. 11h ust. 3 projektu). W tej procedurze nie jest zatem przewidziany udział sędziego wnoszącego protest, a jedynie udział przewodniczącego lub innego członka PKW. Taki udział powinien być wnoszącemu protest zapewniony, analogicznie do regulacji zawartej w Kodeksie wyborczych w przypadku innych rodzajów wyborów. Przykładowo art. 242 § 3 k.w. w przypadku protestu wnoszonego w wyborach do Sejmu przewiduje, że uczestnikami postępowania są: wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny. Analogiczną regulację prawną kodeks zawiera w odniesieniu do innych rodzajów wyborów, w tym wyborów Prezydenta (zob. art. 323 § 3 k.w.). Projekt nie wskazuje również w jakiej formie protest miałyby być rozpatrywany przez Sąd Najwyższy i w tym zakresie nie zawiera również odesłania do ustawy Kodeks wyborczy, która przewiduje, że w sprawie protestu SN wydaje opinię w formie postanowienia.

Nie jest również wyjaśniona relacja pomiędzy procedurą rozpatrywania protestów wyborczych a procedurą orzekania o ważności wyborów. Kodeks wyborczy wyraźnie te dwie procedury rozdziela w przypadku każdego regulowanego przez tę ustawę rodzaju wyborców.²¹ Przewiduje również obligatoryjność podjęcia przez SN w składzie właściwej Izby uchwały rozstrzygającej o ważności wyborów oraz o ważności wyboru osoby, przeciwko której wniesiono protest.²² W przypadku wyborów do Sejmu, zgodnie z art. 244 k.w., uchwała taka powinna zostać podjęta w terminie 90 dni po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, a następnie niezwłocznie przedstawiona Prezydentowi RP oraz Marszałkowi Sejmu, przesłana PKW oraz ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy do tej regulacji z Kodeksu wyborczego nie

²¹ Na ten temat zob. np. B. Banaszak, *Protest wyborczy w wyborach parlamentarnych*, Przegląd Sejmowy 2014, nr 1, s. 49-62.

²² B. Dauter, J. Zbieranek, komentarz do art. 244, w: K. W. Czaplicki, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, s. 558-562; A. Frydrykiewicz, A. Frydrykiewicz-Kownacka, *Skutki stwierdzenia nieważności wyborów a ważność aktów prawnych uchwalonych przy udziale wadliwie wybranych członków organów*, PPP 2021, nr 2, s. 38-47.

odsyla, a wskazanym kwestiom poświęca tylko jeden ustęp, mianowicie art. 11g ust. 4, zgodnie z którym „Orzekając o nieważności wyboru członka Rady, Sąd Najwyższy stwierdza wygaśnięcie mandatu oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych w całości lub o ponownym przeprowadzeniu niektórych czynności wyborczych”. Z regulacji tej nie wynika, że po każdych wyborach członków Krajowej Rady Sądownictwa powinno być podejmowane przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności tych wyborów, czy jedynie wówczas, gdy były zgłaszane w tym zakresie zarzuty w protestach wyborczych. Nie jest również wskazany termin na podjęcie przez Sąd Najwyższy takiego rozstrzygnięcia ani jego forma. Nie uregulowano również dalszych działań po tym, jak Sąd Najwyższy postanowi o przeprowadzeniu wyborów ponownych w całości lub o ponownym przeprowadzeniu niektórych czynności wyborczych. W Kodeksie wyborczym kwestie te są uregulowane zarówno w odniesieniu do ponownych wyborów w okręgu, jak również w odniesieniu do ponownego przeprowadzenia niektórych czynności wyborczych oraz przeprowadzenia ponownych wyborów w całości (np. w wyborach do Sejmu – art. 245 i art. 246 k.w.). Kwestie te wymagałyby doprecyzowania w przygotowanym projekcie ustawy.

10. Rada Społeczna przy Krajowej Radzie Sądownictwa

Projekt przewiduje wprowadzenie nowej instytucji w postaci Rady Społecznej działającej przy Krajowej Radzie Sądownictwa. Utworzenie takiej instytucji z udziałem osób spoza sądownictwa, w tym również z udziałem obywateli reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, był już wcześniej postulowany w literaturze.²³ Wskazywano również, że jest „konstytucyjnie dopuszczalne umożliwienie przedstawicielom społeczeństwa brania udziału przynajmniej w niektórych procedurach odbywanych przed KRS”.²⁴

Projektowana Rada Społeczna miałaby przedstawiać opinie w sprawach dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów i asesorów oraz – na wniosek Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa – w innych

²³ Zob. Ł. Bojarski, *Udział obywateli w zarządzaniu sądownictwem – społeczeństwo obywatelskie czy polityczny suweren*, Krajowa Rada Sądownictwa 2017, nr 2, s. 52–53; Ł. Bojarski, *Więcej obywateli w sądownictwie*, Dziennik Gazeta Prawna – Prawnik 2016, nr 113, s. D6–D7.

²⁴ Ł. Bojarski, *Udział obywateli...*, s. 54; K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu...*, s. 49.



sprawach należących do zadań Krajowej Rady Sądownictwa. Chodzi zatem o sprawy wymienione w art. 3 ustawy o KRS, w tym uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych oraz czuwanie nad ich przestrzeganiem, wypowiedanie się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej, wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie, opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację sędziowską oraz egzaminów sędziowskich, podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów, rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i o powrót ze stanu spoczynku czy wyrażania opinii w sprawach powołania i odwołania Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Z powyższej regulacji prawnej wynika, że opinie Rady Społecznej przy Krajowej Rady Sądownictwa byłyby obligatoryjne w sprawach dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów i asesorów, a w innych sprawach – opinie mogłyby być przedstawiane jedynie na wniosek Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa. W tym zakresie należałoby zauważyć, że projekt nie wskazuje żadnego terminu na przedstawienie przez Radę Społeczną opinii w tej pierwszej kategorii spraw, co wymagałoby uregulowania, bowiem w przeciwnym razie brak opinii lub wyrażenie jej po dłuższym okresie czasu może przedłużać proces wyboru przez Krajową Radę Sądownictwa przedstawionych Prezydentowi RP kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów i asesorów. Należałoby zatem wyraźnie wskazać, że Rada Społeczna powinna wyrazić swoją opinię o kandydatach w określonym terminie, a brak przedstawienia opinii w tym terminie jest równoznaczny z pozytywnym zaopiniowaniem kandydata. Projekt nie przesądza również tego, na jakim etapie Rada Społeczna miałaby opiniować kandydatów i czy opinia ta miałaby dotyczyć każdego z kandydatów, czy jedynie niektórych, a mianowicie tych, w sprawie których Rada



Spółeczna uznałaby za zasadne wyrażenie takiej opinii. Należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 31 ust. 2a – 2c ustawy o KRS, Minister Sprawiedliwości jest informowany, na etapie wyznaczenia przez Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa zespołu, o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady i w terminie dwudziestu jeden dni od dnia otrzymania tej informacji Minister Sprawiedliwości może przedstawić Radzie opinię w sprawie indywidualnej. Nieprzedstawienie przez Ministra Sprawiedliwości opinii w sprawie indywidualnej w tym terminie nie wstrzymuje prac zespołu, jednak przed upływem tego terminu zespół nie może przyjąć stanowiska w sprawie kandydatów na stanowiska sędziowskie lub asesorskie. Projekt nie pozbawia Ministra Sprawiedliwości tego uprawnienia, choć zasadność jego utrzymywania może budzić wątpliwości, skoro Minister Sprawiedliwości jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa i opinię w odniesieniu do poszczególnych kandydatów może on wyrazić na etapie wyboru osoby przedstawianej Prezydentowi przez Krajową Radę Sądownictwa do pełnienia funkcji sędziego lub asesora sądowego.

W skład Rady Społecznej przy Krajowej Rady Sądownictwa ma wchodzić dziewięć osób, w tym osoba wskazana przez Naczelną Radę Adwokacką, osoba wskazana przez Krajową Radę Radców Prawnych, osoba wskazana przez Krajową Radę Notarialną, osoba wskazana przez Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, osoba wskazana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, osoba wskazana przez Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuraturze Generalnym oraz trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W tym ostatnim wypadku podnieść należy dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, projekt nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie wskazywania przez Prezydenta przedstawicieli organizacji pozarządowych. Mogą to zatem być również organizacje, których cele statutowe nie są związane z problematyką niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a zatem tymi kwestiami, którymi zajmuje się Krajowa Rada Sądownictwa. Wydaje się, że projekt powinien takie ograniczenie wprowadzić, tym bardziej, że jest ono wzmiankowane w uzasadnieniu do projektu, gdzie wskazuje się, że projekt zawiera propozycję utworzenia przy KRS „organu opiniodawczego składającego się z przedstawicieli instytucji, grup zawodowych i stowarzyszeń działających w obszarze praw człowieka lub wymiaru sprawiedliwości” (s.

24). Po drugie, trzech przedstawiciele organizacji pozarządowych nie muszą być, w świetle projektu ustawy, przedstawicielami trzech różnych organizacji pozarządowych. Nie oznacza to zatem, że w składzie Rady Społecznej Krajowej Rady Sądownictwa byłaby zapewniona reprezentacja społeczeństwa obywatelskiego, skoro potencjalnie jedna trzecia miejsc w tym organie mogłaby przypaść przedstawicielom jednej organizacji pozarządowej, niekoniecznie zajmującej się tym, co pokrywa się z zadaniami Krajowej Rady Sądownictwa. I w końcu ostatnie, najistotniejsze zastrzeżenie, przedstawiciele organizacji pozarządowych miałyby wskazywać Prezydent, co byłoby jego nową kompetencją, która nie jest zamieszczona w katalogu prerogatyw zawartym w art. 144 ust. 3 Konstytucji.²⁵ To zaś oznacza, że wskazanie przez Prezydenta RP przedstawiciele organizacji pozarządowej wymagałoby dla ważności uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a w ten sposób rząd miałby wpływ na skład Rady Społecznej przy Krajowej Rady Sądownictwa opiniującej kandydatów na sędziów i asesorów. De facto bowiem od zgody Prezesa Rady Ministrów uprawnionego do udzielenia takiej kontrasygnaty zależałby skład jednej trzeciej Rady Społecznej przy Krajowej Rady Sądownictwa. Rozwiązanie to w proponowanym kształcie budzi wątpliwości konstytucyjne, bowiem tak znaczący wpływ egzekutywy na kształt personalny organu opiniodawczego działającego przy Krajowej Radzie Sądownictwa mógłby negatywnie oddziaływać na realizację przez Krajową Radę Sądownictwa powierzonej jej funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w tym na proces oceny kandydatów na sędziów i asesorów.

Kolejną kwestią budzącą wątpliwości jest zapewnienie członkom Rady Społecznej możliwości brania udziału w pracach zespołów wyznaczonych przez Przewodniczącego KRS celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o KRS. Takie uprawnienie przyznaje członkom Rady Społecznej art. 22a ust. 9 projektu ustawy, który nie precyzuje jednak na czym ów udział miałby polegać. Osoby te nie byłyby członkami tych zespołów, ale jednocześnie nie jest jasne, jakie miałyby realne możliwości wpływu na prace zespołu. Nie są również jasne

²⁵ Zob. P. Czarny, komentarz do art. 144, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 469-472. Z. Kmiecik, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, PiP 2023, nr 7, s. 3-22.

powody, dla których tego rodzaju regulacja prawna została dodana do projektu. Udział w pracach niekoniecznie bowiem ma charakter kontrolny, a jednocześnie Rada Społeczna ma wspomnianą już wcześniej możliwość przygotowania opinii o kandydatach na sędziów i asesorów, która może być przedstawiona na posiedzeniach plenarnych Krajowej Rady Sądownictwa przez przewodniczącego Rady Społecznej, a w razie jego nieobecności – zastępcę Przewodniczącego lub wyznaczonego przez niego członka Rady Społecznej. W razie pozostawienia tej regulacji prawnej wskazane byłoby zaznaczenie, że członkowie Rady Społecznej mają prawo udziału w pracach zespołów wyznaczonych przez Przewodniczącego KRS jedynie w charakterze obserwatorów, bez prawa głosu.

11. Wygaszenie mandatu dotychczasowych członków KRS

Art. 187 ust. 3 Konstytucji gwarantuje wybranym członkom Krajowej Rady Sądownictwa czteroletnią kadencję. Ustawa może określić przypadki, w których kadencja tych członków zakończy się wcześniej, jednak muszą one mieć charakter indywidualny i uzasadniony, a ponadto muszą być wymienione w ustawie w sposób enumeratywny, co w obecnym stanie prawnym czyni art. 14 ust. 1 ustawy o KRS.²⁶

Zgodnie z art. 2 projektu ustawy mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, wybranych na podstawie dotychczas obowiązującego art. 9a ust. 1 ustawy o KRS, wygasa z dniem ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, wyników wyborów członków KRS spośród sędziów, natomiast mandat posłów i senatorów wybranych do KRS na podstawie art. 9 ustawy o KRS pozostaje w mocy, aż do zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, trwającej w chwili wejścia w życie ustawy. W uzasadnieniu do projektu ustawy wyjaśniono, że „Przepisy ustawy z 2017 r, wprowadziły tryb wyboru naruszający normy konstytucyjne, w szczególności przerwanie trwającej ówczas, czteroletniej kadencji członków Rady (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP), a także przejęcie przez Sejm RP wyboru 15 sędziów – członków Rady, niezgodnie z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 7, art. 10 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego osoby wybrane w niekonstytucyjnym trybie, z rażącym naruszeniem prawa, nie mogą jednocześnie odwoływać się do konstytucyjnej ochrony trwałości czteroletniej kadencji wybieralnego członka KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP).” Uzasadnienie to

²⁶ S. Patyra, *Krajowa Rada Sądownictwa w Polsce*, PPIA 2019, nr 119, s. 123-134.

wyraźnie nawiązuje do poglądów, które już wcześniej pojawiały się w doktrynie prawa.²⁷ Należy jednak zwrócić uwagę na to, że obecny skład Krajowej Rady Sądownictwa wybrany został po tym jak wygasła kadencja tych członków Krajowej Rady Sądownictwa, którzy zostali wybrani na miejsca zajmowane wcześniej przez członków KRS, których kadencję wygaszono w 2018 r. Innymi słowy argument dotyczący przerwania trwającej ówczesnie czteroletniej kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa nie jest relewantny do rozwiązania problemu kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych w 2022 r. do składu Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów przez Sejm na podstawie art. 9a ustawy o KRS w obecnym brzmieniu. Ci ostatni w liczbie 15 zostali wybrani uchwałą Sejmu z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa.²⁸ Konieczność odwołania tych osób wynika natomiast z powołania ich na podstawie niekonstytucyjnego art. 9a ustawy o KRS powierzającego organowi politycznemu (Sejmowi) wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa, co uczyniło ten ostatni organ niezdolnym do realizacji przypisanej mu konstytucyjnie funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Osoby powołane do tego organu w niekonstytucyjnym trybie nie mogą powoływać się na konstytucyjne gwarancje zapewniające im stabilność zasiadania w tym organie w pewnych ramach czasowych wyznaczonych długością ich kadencji. Na ochronny charakter art. 187 ust. 3 Konstytucji mogą zatem powoływać się tylko ci członkowie Krajowej Rady Sądownictwa, którzy do składu tego organu zostali wybrani z zachowaniem reguł opisanych w art. 187 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem wadliwość ukształtowanej przez art. 9a ustawy o KRS procedury wyborów członków KRS przez sędziów została potwierdzona w przywołanych wyżej orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tym: z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (nr sprawy 43447/19); z 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (nr sprawy 49868/19 i 57511/19); z 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce (nr sprawy 43572/18); z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (nr sprawy 50849/21). Projektowane zmiany przywracające praworządny, wolny od czynników politycznych, wybór do składu Krajowej Rady Sądownictwa członków spośród sędziów Sądu

²⁷ Zob. K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu...*, s. 47.

²⁸ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/2161_u/\\$file/2161_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/2161_u/$file/2161_u.pdf) (data dostępu: 20.01.2024).

Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, stanowią formę wykonania wskazanych wyżej orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz formę przywrócenia Krajowej Rady Sądownictwa możliwości realizacji powierzonych jej funkcji konstytucyjnej stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. To właśnie uzasadnia przerwanie kadencji osób powołanych do składu Krajowej Rady Sądownictwa w sposób niekonstytucyjny, bowiem dalsze pozostawanie tych osób w składzie Krajowej Rady Sądownictwa determinuje dalszy niekonstytucyjny status tego organu.

Należy również zauważyć, że na gruncie analogicznych do proponowanych rozwiązań senackiego projektu ustawy z 2020 r. w doktrynie wyrażany był pogląd o nieskuteczności wyboru przez Sejm sędziów na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r. Argumentowano, że skoro wybór tych sędziów „nastąpił w bezsprzecznie niekonstytucyjnej procedurze, to być może należałoby przyjąć, że był on nieskuteczny, tzn. że osoby te nigdy nie objęły mandatu w KRS. Nie rozpoczęły więc żadnej kadencji, a ich działania w ramach KRS były bezprawne. W takim przypadku ustawodawca ani nie musi, ani nawet nie powinien uchylać przepisu przewidującego wygaśnięcie mandatu (nie można przecież doprowadzić do wygaśnięcia mandatu, który nie został nabyty). Wystarczające byłoby stwierdzenie faktu nieobsadzenia określonej liczby miejsc w KRS i zarządzenie poprawnych konstytucyjnie wyborów sędziowskiej części składu tego organu”. Projektodawcy nie podzielili jednak tego poglądu, przyjmując bardziej wyważone stanowisko o konieczności wygaszenia kadencji obecnych członków Krajowej Rady Sądownictwa, które jest uzasadnione w świetle przywołanych wyżej argumentów konstytucyjnych oraz konieczności wykonania wspomnianych orzeczeń sądowych.

12. Pierwsze wybory sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa po wejściu w życie ustawy

Projekt przewiduje, że pierwsze wybory członków Krajowej Rady Sądownictwa w miejsce członków wybranych na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy o KRS w brzmieniu dotychczasowym, będą dokonywane na podstawie ustawy o KRS w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą zmieniającą, z dwiema modyfikacjami, a mianowicie wybory należy przeprowadzić w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy,

a publiczne wysłuchanie kandydatów zarządza i organizuje Państwowa Komisja Wyborcza. Zawierający tę regulację art. 3 projektu ustawy przewiduje również w ustępie 2, że w wyborach tych prawo poparcia zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa oraz kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi RP przez Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowaną wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2017 r. To ostatnie rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości, bowiem projekt nie zakłada uprzedniego rozstrzygnięcia statusu prawnego osób powołanych na stanowiska sędziowskiego przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa w kształcie nadanych ustawą zmieniającą z 2017 r. Jeśli ostatecznie zostanie ustalone, że osoby te nie mają statusu sędziów z uwagi na wadliwą procedurę ich powołania przy udziale niekonstytucyjnie ukształtowanej KRS, to pozbawienie ich czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach na członków KRS będzie w pełni uzasadnione, bowiem prawa tego nie mają osoby niebędące sędziami.²⁹ Należy jednak zauważyć, że w tej grupie osób powołanych przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą nowelizacyjną z 2017 r. znajdują się różne osoby, tj. zarówno sędziowie powołani do sądu wyższego rzędu niż sąd, w którym orzekali przed powołaniem, osoby, które do sądu zostały powołane spoza wymiaru sprawiedliwości (np. adwokaci, radcowie prawni czy profesorowie), a także asesorowie, którzy awansowali na stanowisko sędziego oraz absolwenci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury powołani na stanowiska asesorów. Uznanie, że wszystkie te osoby z uwagi na ich powołanie przy udziale wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa nie są sędziami nie wydaje się zasadne, bowiem należy co najmniej odróżnić wadliwe powołanie ich do pełnienia urzędu sędziego lub asesora w sytuacji, w której przed tym powołaniem nie mieli oni statusu sędziego lub asesora oraz wadliwe ich awansowanie, tj. powołanie na stanowisko sędziego sądu wyższego szczebla w sytuacji, gdy wcześniej byli już

²⁹ Pogląd, zgodnie z którym „osoba formalnie powołana na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie nie ma (nie uzyskała) statusu sędziego w rozumieniu art. 179 Konstytucji; nie jest zatem ani sędzią krajowym, ani unijnym” jest już od kilku lat prezentowany w literaturze. Zob. M. Wrzołek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie - uwagi na tle wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, *Palestra* 2020, nr 5, s. 74-103

sędziami sądu niższego szczeble lub asesorami. W tej pierwszej grupie należałoby dodatkowo uwzględnić szczególną sytuację absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Osoby te podejmując decyzję o przyjęciu lub odrzuceniu proponowanego im stanowiska asesorskiego znajdują się w pewnym sensie w sytuacji przymusowej, ponieważ procedura zaoferowania tych stanowisk według kolejności wyznaczonej przez listę klasyfikacyjną egzaminowanych aplikantów sędziowskich przebiega w ściśle określonych ramach czasowych opisanych w art. 33a ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej ustawa o KSSiP)³⁰, a niezłożenie przez aplikanta aplikacji sędziowskiej oświadczenia o wyborze stanowiska asesorskiego w tych terminach powoduje utratę możliwości mianowania na stanowisko asesorskie (art. 33a ust. 13 ustawy o KSSiP). Osoby te kończąc aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury nie miały możliwości wyboru momentu wystąpienia z wnioskiem o mianowanie ich na stanowiska asesorskie.

Jeżeli zatem spośród tych czterech wspomnianych wyżej kategorii osób powołanych na stanowiska sędziowskie z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa niektóre osoby po przywróceniu stanu zgodnego z Konstytucją utrzymają status sędziów, co jest wysoce prawdopodobne, to pozbawienie tych osób czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Krajowej Rady Sądownictwa podważałby „mechanizm demokratycznego wyłaniania przez sędziów swoich przedstawicieli”, o którym wspominają projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy (s. 26). Z tych właśnie powodów wydaje się, że już w momencie projektowania zmian w zakresie przywrócenia praworządnego charakteru Krajowej Rady Sądownictwa przez zapewnienie wyboru do jej składu sędziów bezpośrednio przez sędziów konieczne jest przesądzenie tego, czy osoby wybrane na stanowiska sędziowskie z udziałem wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa mają status sędziów, czy takiego statusu nie mają. Jeśli mają one status sędziów, to pozbawienie ich prawa do udziału w wyborach do Krajowej Rady Sądownictwa nie znajduje żadnego uzasadnienia. Dodatkowo zauważyć należy, że problem dotyczy dużej liczby sędziów, którzy zostali powołani do pełnienia swojej obecnej funkcji sędziego przy udziale

³⁰ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2022 r., poz. 217, ze zm.).

Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą nowelizacyjną z 2017 r. w okresie ostatnich pięciu lat. Grupa sędziów, która zostałaby pozbawiona swojej reprezentacji w wyborach sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa byłaby znacząca, co wzmacniałoby zarzut braku reprezentatywności tego organu utworzonej bez ich udziału.

13. Wnioski końcowe

Projektowane zmiany pozwalają na realizację zakładanych przez projektodawców celów ustawy (wyżej wspomnianych) i służą w szerszej perspektywie przywróceniu praworządności w wymiarze sprawiedliwości, a w węższej perspektywie ukształtowaniu Krajowej Rady Sądownictwa w sposób gwarantujący temu organowi możliwość realizacji powierzonych mu w Konstytucji RP funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W niniejszej opinii wskazano rozwiązania projektu budzące wątpliwości, które wymagają ponownego rozważenia i skorygowania, wyjaśnienia lub uzupełnienia. Do najważniejszych z nich należą następujące problemy:

- a) Należy jeszcze raz rozważyć zasady podziału mandatów, tak żeby w składzie Krajowej Rady Sądownictwa byli reprezentowani w odpowiedniej liczbie sędziowie wszystkich rodzajów i kategorii sądów nie tylko z uwzględnieniem ich liczebności, ale również kompetencji i doświadczenia.
- b) Należy poszerzyć zakres spraw wymagających uregulowania w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej o kwestie takie jak np. zasady prowadzenia kampanii informacyjnej przez kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa czy zasady finansowania tej kampanii.
- c) Powinny zostać określone ramy czasowe zarządzenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyborów wśród sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa.
- d) Bardziej zasadne byłoby, by wysłuchanie publiczne kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, jako element procesu wyborczego, było organizowane przez Państwową Komisję Wyborczą, a nie przez Krajową Radę Sądownictwa.
- e) Szczegółowe warunki techniczne i organizacyjne wyborów na członka Krajowej Rady Sądownictwa powinny zostać określone uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej, a nie rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości.



- f) Sędziemu, którego protest wyborczy dotyczy powinna być zapewniona możliwość udziału w procedurze zmierzającej do rozpatrzenia tego protestu.
- g) Projekt nie wskazuje również w jakiej formie protest miałby być rozpatrywany przez Sąd Najwyższy i w jakim terminie, a także jak rozpatrzenie protestu przekładałoby się na uchwałę w przedmiocie ważności wyborów oraz czy podjęcie takiej uchwały przez Sąd Najwyższy w jej pozytywnej wersji byłoby obligatoryjnym elementem procedury wyłaniania kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Nie jest również wskazany termin na podjęcie przez Sąd Najwyższy tego ostatniego rozstrzygnięcia ani jego forma. Nie uregulowano również dalszych działań po tym, jak Sąd Najwyższy postanowi o przeprowadzeniu wyborów ponownych w całości lub o ponownym przeprowadzeniu niektórych czynności wyborczych.
- h) Rada Społeczna przy Krajowej Radzie Sądownictwa jest rozwiązaniem dobrym, jednak zmiany wymagałaby regulacja dotycząca wskazywania przez Prezydenta do składu Rady trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych. Należałoby doprecyzować, że chodzi o organizacje działające w obszarze rządów prawa, niezależności sądownictwa i ochrony praw człowieka. Dodatkowo warto byłoby rozważyć zasadność przekazania tej kompetencji do wskazania przedstawicieli innemu organowi, gdyż jej realizacja przez Prezydenta wymagałaby każdorazowego uzyskiwania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów z uwagi na brak tego aktu w katalogu prerogatywy (art. 144 ust. 3 Konstytucji).
- i) Należałoby wyraźnie wskazać, że Rada Społeczna przy Krajowej Radzie Sądownictwa powinna wyrazić swoją opinię o kandydatach w określonym terminie, a brak przedstawienia opinii w tym terminie jest równoznaczny z pozytywnym zaopiniowaniem kandydata. W projekcie konieczne jest również przesądzenie tego, na jakim etapie Rada Społeczna miałaby opiniować kandydatów i czy opinia ta miałaby dotyczyć każdego z kandydatów, czy jedynie niektórych, a mianowicie tych, w sprawie których Rada Społeczna uznałaby za zasadne wyrażenie swojej opinii.
- j) Pozbawienie prawa poparcia zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa oraz kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa osób,



które objęły stanowiska sędziowskie przy udziale wadliwie powołanej Krajowej Rady Sądownictwa wymagałoby wcześniejszego przesądzenia, że osoby te nie mają statusu sędziów.

Opracowała Prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor

Okręgowa Izba Radców Prawny w Krakowie

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Jagielloński

Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ