



Kraków, dnia 6 marca 2024 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 219/X kadencja Sejmu)

1. Przedmiot opinii

Niniejszą opinię prawną sporządzono na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, a jej celem jest ocena zgodności rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wniesionego do Sejmu 20 lutego 2024 r. (druk nr 219/X kadencja Sejmu) 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.

Wyjaśnić jednocześnie należy, że opiniowany projekt był już przedmiotem konsultacji na etapie poprzedzającym jego wniesienie do Sejmu i część zgłoszonych wówczas zastrzeżeń została przez projektodawców uwzględniona. Niektóre zastrzeżenia uznano jednak za niezasadne, co rodzi konieczność ich powtórzenia w niniejszej opinii. Dodatkowo również w obecnej wersji projektu ustawy wprowadzono istotne zmiany, w tym również zmiany niekorzystne dla zawodów zaufania publicznego oraz obywateli, stąd one także będą przedmiotem odniesienia w treści niniejszej opinii.

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.



2. Kształt normatywny i założenia opiniowanej regulacji prawnej

Opiniowany projekt ustawy obejmuje sześć artykułów, z których pierwszy, tj. art. 1 wprowadza zmiany do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r., poz. 269, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), kolejne przepisy, tj. art. 2 – art. 5 zawierają regulacje intertemporalne, a ostatni z przepisów, tj. art. 6 określa moment wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Zmiany wprowadzone do ustawy o KRS polegają na uchyleniu art. 9a oraz art. 11a-11e ustawy, dodaniu art. 11f – art. 11u, zmianie art. 14 i dodaniu art. 22a. Wyjaśnić przy tym należy, że art. 9a oraz art. 11a – art. 11e 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 przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17 niekonstytucyjności poprzednio obowiązującej regulacji prawnej, przy czym orzeczenie to zostało wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania.⁵

W uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy wskazano dwa cele jako cele podstawowe. Pierwszym z nich jest „przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”, zaś drugim – „zapewnienie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów”.

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.



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

Istotna zmiana wprowadzona przez opiniowany projekt polega na odstąpieniu od dotychczasowego sposobu wyboru sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa poprzez uchylenie art. 9a ustawy o KRS w jego obecnym brzmieniu, a tym samym uchylenie możliwości wyboru tych sędziów przez Sejm. Rozwiązanie to zasługuje na pozytywną ocenę, bowiem art. 9a ustawy o KRS w jego obecnym brzmieniu jest oczywiście niekonstytucyjny. Przewidziany w tym przepisie wybór przez Sejm 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów jest sprzeczny z art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm jest uprawniony do wyboru jedynie czterech członków Krajowej Rady Sądownictwa i to spośród posłów. Sejm nie został konstytucyjnie upoważniony 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, z którego wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem, który powinien stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Organ zależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej, którym obecnie jest Krajowa Rada Sądownictwa, w składzie której na 25 jej członków aż 21 jest wybieranych przez władzę ustawodawczą, a 2 kolejnych przez władzę wykonawczą, nie jest w stanie efektywnie wykonywać tego zadania.⁶ Tylko bowiem 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 Radzie Sądownictwa sędziów różnych sądów jedynie „w miarę możliwości”. Wymóg reprezentacji sędziów wszystkich sądów w składzie Krajowej Rady Sądownictwa nie został zatem konsekwentnie zrealizowany, choć art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji taką obligatoryjność ustanawia, stanowiąc o członkach Krajowej Rady Sądownictwa „wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych,

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.



sądów administracyjnych i sądów wojskowych”. Praktyka te wątpliwości potwierdziła. W zadnych 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.

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

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.



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 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 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

Opiniowany projekt ustawy zakłada, że wyboru 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, będą dokonywać sędziowie wszystkich rodzajów sądów w sposób bezpośredni i w głosowaniu tajnym. Rozwiązanie to zasługuje na pozytywną ocenę, bowiem jest zgodne z art. 187 Konstytucji, który wymaga, by w składzie Krajowej Rady Sądownictwa byli przedstawiciele wszystkich trzech władz, a także koresponduje 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

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

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.



w składzie Krajowej Rady Sądownictwa gwarantuje właśnie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, przesądzający jednoznacznie, że 15 na 25 członków KRS musi być sędziami wybranymi 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.

W projekcie przewidziano, że w składzie Krajowej Rady Sądownictwa zasiadać będzie jeden sędzia Sądu Najwyższego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz jeden sędzia sądu wojskowego, a ponadto dwóch sędziów sądu apelacyjnego, trzech sędziów sądów okręgowych oraz sześciu sędziów sądów rejonowych. Taki skład „sędziowskiej” części Krajowej Rady Sądownictwa należy uznać za optymalny. Uwzględnia on bowiem konieczność reprezentacji w tym organie sędziów wszystkich rodzajów i szczebli sądownictwa, w sposób proporcjonalny do liczby sędziów w poszczególnych sądach. Wśród sędziów sądów powszechnych sześć miejsc przypada dla sędziów sądów rejonowych, a pięć dla sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych. Odpowiada to mniej więcej stosunkowi liczby sędziów sądów rejonowych do liczby sędziów dwóch pozostałych szczebli sądownictwa powszechnego. Niewątpliwie również rozwiązanie to

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.



wychodzi naprzeciw postulatom zgłaszanym 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 W opiniowanym projekcie proporcje te są wyważone i właściwie ukształtowane.

Z dołączonego do projektu ustawy o KRS dokumentu zatytułowanego „Ocena skutków regulacji”, który uwzględnia 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. Proponowane rozwiązanie tę proporcję mniej więcej uwzględnia, przewidując nieco większą reprezentację sędziów najniższego szczebla.

Taka reprezentacja sędziów różnych rodzajów i szczebli sądownictwa uwzględnia również specyfikę zadań powierzonych do realizacji Krajowej Radzie Sądownictwa. 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. 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.

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.

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).



Sędziowie rejonowi mają w ramach tej kategorii członków Krajowej Radzie Sądownictwa nadal przewagę w grupie sędziów sądów powszechnych nad sędziami okręgowymi i apelacyjnymi, jednak jest to przewaga nieznaczna, a dodatkowo 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, w treści projektowanego art. 11h ust. 1 ustawy, kompetencji do przeprowadzenia 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 w partiami opozycyjnymi. Kandydatów na członków Państwowej Komisji Wyborczej wskazują kluby parlamentarne lub poselskie, z tym że liczba tych członków musi

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 dniem 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).



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 podejmuje większość parlamentarnej. Natomiast w planowanych wyborach, które byłyby organizowane przez Państwową Komisję Wyborczą członków Krajowej Rady Sądownictwa wybierałoby sędziowie, a nie politycy. Rozwiązanie to wydaje się zatem spełniać standardy konstytucyjne, o ile Państwowa Komisja Wyborcza będzie organem niezależny i bezstronny.

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.



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 dniem wyborów, wspólną kadencją członków Rady, liczbą wybieranych członków Rady, terminem zgłaszania kandydatów na członków Rady, terminem czynności wyborczych oraz czterema wzorami, tj. wzorem zgłoszenia kandydata na członka Rady, wzorem wykazu sędziów popierających zgłoszenie, wzorem karty do głosowania oraz wzorem protokołu głosowania.

Przesądzone również, że wybory członków Rady wybieranych spośród sędziów zarządza Państwowa Komisja Wyborcza nie później niż cztery miesiące przed dniem zakończenia wspólnej kadencji członków Rady. Jest to termin wystarczający do zapewnienia ciągłości działania tego organu, a jednocześnie urealniający możliwość zapoznania się zainteresowanych sędziów z sylwetką kandydata, jego kompetencjami i doświadczeniem, w tym również jego dorobkiem orzecznym. Wskazać bowiem należy, że kandydat na członka Rady ma obowiązek zamieszczenia w zgłoszeniu informacji m.in. o stanowisku i miejscu służby, okresach pełnienia służby na poszczególnych stanowiskach sędziowskich, funkcji pełnionych w sądownictwie i okresach ich pełnienia.

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. 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 członka Krajowej Rady Sądownictwa art. 11i ust. 1 projektu ustawy przyznaje wyłącznie sędziom w liczbie zależnej od tego, jaki kandydat jest przez



nich zgłaszany. Kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa będącego sędzią sądu rejonowego może zgłosić grupa 40 sędziów, kandydata będącego sędzią sądu okręgowego – grupa 25 sędziów, a kandydata będącego sędzią Sądu Najwyższego, sądu apelacyjnego, sądu wojskowego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkiego sądu administracyjnego – grupa 10 sędziów. Projekt w obecnym kształcie nie przewiduje natomiast rozwiązań, które były w pierwotnej wersji projektu rządowego poddane konsultacjom, a mianowicie, że kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa mogłyby zgłaszać również inne podmioty, takie jak 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. Opiniowany projekt znacząco zawęził zatem krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów. Zmianę tę należy ocenić negatywnie. Możliwość zgłaszania kandydatów przez przedstawicieli środowiska prawniczego, w tym organów reprezentujących zawody zaufania publicznego, a także środowiska naukowego i społeczeństwa obywatelskiego gwarantowało wybór do Krajowej Rady Sądownictwa sędziów o najwyższym autorytecie i najlepszych kompetencjach, cieszących się zaufaniem praktyki, akademii i obywateli. Zwiększenie liczby podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa uzasadnione jest również ograniczeniom wynikającym z art. 11h ust. 2 opiniowanego projektu ustawy, z którego wynika, że grupy sędziów wyżej wspomniane mogą zgłosić tylko jednego kandydata na członka Rady. Takie rozwiązanie gwarantuje wstępną selekcję zgłaszanych kandydatów, ale jednocześnie może znacząco ograniczyć liczbę kandydatów, którzy zostaną zgłoszeni i spośród których zostaną wybrani członkowie Rady.

Projekt ustawy wprowadza jednocześnie ograniczenia dotyczące sędziów, którzy mogą poprzeć zgłoszenie kandydata do składu Krajowej Rady Sądownictwa. Jego art. 11i ust. 3 przewiduje bowiem, że prawo poparcia zgłoszenia kandydata na członka Rady oraz kandydowania na członka Rady nie przysługuje sędziom w stanie spoczynku. Z projektu usunięto natomiast zapis, objęty w czasie konsultacji treścią art. 11c ust. 3, zgodnie z którym 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. W opinii przygotowanej do poprzedniego projektu ustawy wskazałam, że proponowane w tym zakresie rozwiązanie 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 Usunięto również regulację prawną, z której wynikało, że wybrana do składu Krajowej Rady Sądownictwa osoba 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. Wycofanie się przez projektodawców z tych rozwiązań należy ocenić negatywnie, bowiem dawały one szansę na wzmocnienie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej autorytetu. Pozytywnie natomiast można ocenić zawarte w art. 11j ust. 5 projektu ustawy rozwiązanie polegające na tym, że sędzia nie może poprzeć swojej własnej kandydatury, a wycofanie udzielonego poparcia nie rodzi skutków prawnych.

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. Jest to bardzo dobre rozwiązanie, wzmacniające transparentność procedury wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, które z pewnością ma charakter prodemokratyczny i proobywatelski. Może się ono przyczynić do wzmocnienia zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

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).



Zgodnie z art. 11o ust. 1 projektu ustawy publiczne wysłuchanie kandydatów jest organizowane przez Państwową Komisję Wyborczą nie później niż do 7 dni przed dniem wyborów. Obejmuje ono ich wystąpienie i możliwość zadawania pytań przez uczestników wysłuchania. Udział w wysłuchaniu publicznym kandydatów na członków Rady może zgłosić osoba fizyczna. Formę i porządek wysłuchania publicznego określa uchwała Państwowej Komisji Wyborczej. Z przyczyn lokalowych lub technicznych Państwowa Komisja Wyborcza może ograniczyć liczbę uczestników wysłuchania publicznego, przy czym ograniczenie to powinno zostać dokonane w oparciu o uzasadnione kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich osób, które zgłosiły udział w wysłuchaniu, oraz wszystkich kandydatów. Kryterium może stanowić w szczególności kolejność zgłoszeń. Rozwiązania te są zbliżone do występujących w procedurze wysłuchania publicznego organizowanego w ramach procesu legislacyjnego. Projekt ustawy wprowadza transparentność wysłuchania publicznego, które będzie transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, a jego nagranie zostanie udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji Wyborczej. Transparentność ta jest niezbędna dla przywrócenia zaufania do Krajowej Rady Sądownictwa jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

8. Protest wyborczy

Projektowany nowy przepis ustawy o KRS, tj. art. 11r. przyznaje każdemu sędziemu, który kandydował na członka Rady możliwość wnioskowania do Państwowej Komisji Wyborczej udostępnienia niezwłocznie dokumentów związanych w wyborami, a także prawo wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów protestu przeciwko ważności wyboru członka KRS. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje protesty wyborcze w ciągu 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów, w składzie 3 sędziów, z udziałem wnoszącego protest oraz Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej lub upoważnionego przez niego członka Państwowej Komisji Wyborczej. Należy zauważyć, że jest to nowy model rozpatrywania protestu, odmienny od tego przyjętego w poprzednio opiniowanym projekcie ustawy, gdzie protest był wnoszony do Sądu Najwyższego i to ten sąd był uprawniony do jego rozpatrywania. Projekt przewiduje, że orzekając o nieważności wyboru członka Rady, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza wygaśnięcie mandatu oraz postanawia o ponownym



przeprowadzeniu wyborów lub o ponownym przeprowadzeniu niektórych czynności wyborczych. Można mieć pewne wątpliwości co do tego, czy Naczelny Sąd Administracyjny jest organem najlepiej przygotowanym i właściwym do rozpatrywania protestów wyborczych i orzekania o nieważności wyboru członka Rady. Naturalnym organem realizującym te kompetencje jest bowiem Sąd Najwyższy. Należy jednak zauważyć, że w obecnym stanie prawnym protesty przeciwko ważności wyboru członka Krajowej Rady Sądownictwa byłyby rozpatrywane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która w świetle przywołanego wyżej orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym na podstawie prawa. W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrujący protesty i orzekający o nieważności wyborów staje się gwarancją rzetelności i niezależności tej procedury.

9. Rada Społeczna przy Krajowej Radzie Sądownictwa

Art. 22a, który ma zostać dodany do ustawy o KRS zakłada utworzenie Rady Społecznej posiadającej kompetencje opiniodawcze. W uzasadnieniu do opiniowanego projektu ustawy wyjaśniono, że „Celem powołania Rady Społecznej jest zapewnienie otwartego udziału organizacji obywatelskich i zawodowych w formułowaniu strategii reform w sądownictwie oraz w celu zagwarantowania obiektywizmu w procesie ich monitorowania. Pozwoli ona na pełną kontrolę procesu nominacyjnego sędziów. Ostatecznie będzie istotnym gwarantem przestrzegania zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów, wyrazem obywatelskiego współdziałania i współodpowiedzialności za decyzje KRS. KRS dzięki powstaniu Rady Społecznej będzie w stanie skuteczniej chronić sądy przed politycznymi naciskami”.

Utworzenie takiej instytucji jak planowana Rada Społeczna było już wcześniej postulowane w literaturze.¹⁹ Wskazywano również, że jest „konstytucyjnie dopuszczalne umożliwienie przedstawicielom społeczeństwa brania udziału przynajmniej w niektórych procedurach odbywanych przed KRS”.²⁰ Idea utworzenia Rady Społecznej zasługuje zatem na

¹⁹ 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.

²⁰ Ł. Bojarski, *Udział obywateli...*, s. 54; K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu...*, s. 49.



pozytywną ocenę i nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia Konstytucji, wpisując się w ideę społeczeństwa obywatelskiego i ideę społecznej kontroli działania organów państwowych.

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 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, wypowiadanie 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, wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów, rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i o powrót ze stanu spoczynku czy wyrażanie opinii w sprawach powołania i odwołania Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Z powyższej regulacji prawnej wynika, że opinie Rady Społecznej przy Krajowej Radzie 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. Projekt nie wskazuje żadnego terminu na przedstawienie przez Radę Społeczną opinii w tej pierwszej kategorii spraw, co wymagałoby uregulowania, bowiem 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 Społeczna 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 Prokuratorze Generalnym oraz trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Tak ukształtowany skład Rady Społecznej należy pozytywnie ocenić, bowiem jest on inkluzywny i reprezentatywny. Przewidziano również udział przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, akademii, organizacji pozarządowych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Tym samym zagwarantowano możliwość uwzględnienia w opiniach tego organu perspektyw różnych środowisk. W wypadku przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazywanych przez Prezydenta RP podnieść jednak należy kilka zastrzeżeń. 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



opiniowany projekt powinien takie ograniczenie wprowadzić, tym bardziej, że w uzasadnieniu projektu wskazano, iż skład Rady Społecznej „powinien być możliwie profesjonalny, aby mogła wywiązywać się z powierzonych jej zadań”. Po drugie, trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych nie muszą być, w świetle opiniowanego 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.²¹ 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 Radzie 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 w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o KRS. Takie uprawnienie przyznaje członkom Rady Społecznej projektowany art. 22a ust. 11, który nie precyzuje jednak na czym ów udział miałby polegać. Osoby te nie byłyby członkami tych zespołów, ale jednocześnie nie jest jasne, jakie miałyby

²¹ 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.



realne możliwości wpływu na prace zespołu. Nie są również jasne 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.

10. 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.²²

Zgodnie z art. 2 projektu ustawy, z dniem ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, wyników wyborów sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa ustaje działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. W uzasadnieniu do projektu ustawy wyjaśniono, że „Przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw wprowadziły tryb wyboru naruszający normy konstytucyjne, w szczególności przerwanie trwającej ówczasem, czteroletniej kadencji członków KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP), a także przejęcie przez Sejm RP wyboru 15 sędziów – członków KRS, 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). W celu zapewnienia

²² S. Patyra, *Krajowa Rada Sądownictwa w Polsce*, PPIA 2019, nr 119, s. 123-134.



ciągłości działania konstytucyjnego organu, jakim jest KRS zakończenie działalności tych osób nie nastąpi jednak z mocy ustawy z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, lecz z dniem ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, o którym mowa w art. 11q ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, wyników pierwszych wyborów sędziów – członków KRS, których regulację przewiduje art. 3 ust. 1 niniejszej ustawy.” Uzasadnienie to wyraźnie nawiązuje do poglądów, które już wcześniej pojawiały się w doktrynie prawa.²³ 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.²⁴ 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. Uzasadnienie projektu ten drugi argument uwzględnia. Osoby powołane do Krajowej Rady Sądownictwa 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

²³ Zob. K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu...*, s. 47.

²⁴ [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).



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 Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, stanowią formę wykonania wskazanych wyżej orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz formę przywrócenia Krajowej Rady Sądownictwa możliwości realizacji powierzonej 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 uchwalać 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.

11. 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 tym zastrzeżeniem, że Państwowa Komisja Wyborcza zarządzi wybory w terminie 21 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, wyznaczając wybory na dzień przypadający nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Zawierający tę regulację art. 3 projektu ustawy przewiduje również w ustępie 2, że prawo kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa w tych pierwszych wyborach nie będzie przysługiwać sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem sędziów, którzy powrócili na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. To ostatnie rozwiązanie pozbawia prawa kandydowania do Krajowej Rady Sądownictwa sędziów powołanych na podstawie niekonstytucyjnej procedury przy udziale niekonstytucyjnie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, choć jednocześnie nie przesądza statusu tych sędziów.²⁵ Znacznie bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby to, aby w momencie projektowania zmian w zakresie przywrócenia praworządnego charakteru Krajowej Rady Sądownictwa przez zapewnienie wyboru do jej składu sędziów bezpośrednio przez sędziów jednoznacznie przesądzone, czy osoby wybrane na stanowiska sędziowskie z udziałem wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa mają status sędziów, czy takiego statusu nie mają. Projekt w tym zakresie jest niekonsekwentny, gdyż z jednej strony odbiera osobom wyżej wskazanym prawo kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa, a z drugiej strony nie pozbawia ich ani prawa zgłaszania kandydatów ani prawa wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa. Rozwiązanie to ma charakter przejściowy i dotyczy jedynie pierwszych po wejściu w życie ustawy zmieniającej wyborów sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa, co pozwala

²⁵ 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

założyć, że zdaniem projektodawców status tych sędziów pozbawionych prawa kandydowania w bliższej perspektywie czasowej zostanie wyjaśniony. Zauważyć również należy, że część z tych sędziów ma możliwość powrotu na urząd sędziego i stanowisko zajmowane przed reformą Krajowej Rady Sądownictwa w 2017 r., co będzie skutkowało przywróceniem im prawa kandydowania na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Są to niewątpliwie rozwiązania niwelujące konsekwencje pozbawienia tych osób czynnego prawa wyborczego w wyborach do tego organu.

12. Wnioski końcowe

Opiniowany projekt ustawy zmieniającej ma szansę realizacji deklarowanych przez projektodawców celów, którymi są przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapewnienie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. W niniejszej opinii wskazano rozwiązania projektu ustawy budzące wątpliwości, które wymagają ponownego rozważenia oraz skorygowania, wyjaśnienia lub uzupełnienia. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że tego rodzaju rozwiązań jest w opiniowanym projekcie znacznie mniej aniżeli w projekcie rządowym opiniowanym na etapie jego konsultacji. Zastrzeżenia do projektu zgłoszone na tym ostatnim etapie zostały w pewnym stopniu uwzględnione, co generalnie wpłynęło na udoskonalenie projektu pod względem merytorycznym i legislacyjnym. Nadal rozważenia wymaga kilka problemów:

- a) Należy rozszerzyć krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów. Projekt w obecnej wersji przyznaje to uprawnienie jedynie sędziom. Należałoby natomiast rozszerzyć to uprawnienie na inne podmioty, takie jak 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. Takie rozwiązania były przewidziane w pierwotnej wersji opiniowanego projektu ustawy i gwarantowały one wyłonienie spośród sędziów najbardziej kompetentnych kandydatów na członków Krajowej Rady



Sądownictwa cieszących się uznaniem nie tylko środowiska sędziowskiego, ale również zawodów zaufania publicznego, akademii i obywateli.

- b) Należy uregulować zasady prowadzenia kampanii informacyjnej przez kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz zasady finansowania tej kampanii. Kwestie te w obecnym projekcie ustawy nie zostały uregulowane, nie przewidziano również ich unormowania przez Państwową Komisję Wyborczą w drodze stosownej uchwały.
- c) Należy doprecyzować uregulowania dotyczące protestu przeciwko ważności wyboru członka Krajowej Rady Sądownictwa. Ta część projektu została poprawiona, m.in. wskazano Naczelną Sąd Administracyjny zamiast Sądu Najwyższego jako sąd właściwy do rozpatrzenia tego protestu. Projekt nie wskazuje jednak tego, w jakiej formie protest miałby być rozpatrywany przez Naczelną Sąd Administracyjny, a także jak rozpatrzenie protestu przekładałoby się na uchwałę w przedmiocie ważności wyborów oraz czy podjęcie takiej uchwały przez Naczelną Sąd Administracyjny w jej pozytywnej wersji byłoby obligatoryjnym elementem procedury wyłaniania kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa.
- d) 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 praworządności, 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 urzędowego w katalogu prerogatywy (art. 144 ust. 3 Konstytucji).
- e) 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.

- f) Pozbawienie prawa kandydowania na członka Krajowej Rady Sądownictwa osób, które objęły stanowiska sędziowskie przy udziale wadliwie powołanej Krajowej Rady Sądownictwa byłoby bardziej uzasadnione, gdyby wcześniej przesądzono, 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