
OPINIA ZEWNĘTRZNA

AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSEŁ KAMILĘ GASIUK-PIHOWICZ
PRZEWODNICZĄCĄ KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA

Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, które pełniło wyłącznie rolę pośredniczącą w procesie zamawiania opinii.

adw. dr Monika Haczkowska

Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

Izba Adwokacka we Wrocławiu

Warszawa, 3 kwietnia 2024 r.

Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 219)

1. Uwagi wstępne

Niniejszą opinię sporządzono na zlecenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Ocenia ona zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹ **rozwiązań dopuszczających poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów - członków**

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”

Krajowej Rady Sądownictwa m. in. o Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, organy uprawnione do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych dyscyplinie naukowej nauki prawne oraz grupę co najmniej 2 tys. obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu, przewidzianych w pierwotnej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (projekt z dnia 11 stycznia 2024 r.), przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości², a następnie pominiętych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: „Projekt”), wniesionym do Sejmu RP przez Radę Ministrów w dniu 20 lutego 2024 r. jako druk sejmowy nr 219.

Tezy opinii:

- poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów – członków KRS o Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, organy uprawnione do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych dyscyplinie naukowej nauki prawne - jest zgodne z Konstytucją RP,
- poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów – członków KRS o grupę co najmniej 2 tys. obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu – nie jest niezgodne z Konstytucją RP.

2. Przedmiot opinii

Dnia 20 lutego 2024 r. do Sejmu wpłynął przedłożony przez Radę Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa („Projekt”) jako druk sejmowy nr 219. W jego uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że celem Projektu jest zmiana przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa³ zmierzająca do przywrócenia przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnienie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów, a także usunięcie

² Pierwotny projekt Ministra Sprawiedliwości poddany procesowi konsultacji dostępny jest na stronie <https://legislacja.gov.pl/projekt/12380701/katalog/13030372#13030372> [dostęp: 20.03.2024]

³ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 269 ze zm.), dalej „ustawa o KRS”

negatywnych konsekwencji wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 r., a ukształtowanego ustawą o zmianie ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 roku⁴. Ponadto celem Projektu 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, stanowiąc tym samym wykonanie orzeczeń europejskich trybunałów oraz sądów polskich.

Opiniowany Projekt był już przedmiotem konsultacji na etapie poprzedzającym jego wniesienie do Sejmu, o czym była mowa wcześniej⁵. Z uwagi na to, że w obecnej wersji Projektu zrezygnowano z rozwiązań prawnych, które zostały pozytywnie zaopiniowane na etapie konsultacji, a dotyczyły możliwości zgłaszania kandydatów na sędziów – członków KRS przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, środowiska naukowego oraz obywateli, konieczne jest odniesienie się w niniejszej opinii do tych zmian, pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP. Zasadniczym zatem pytaniem jest, czy rozwiązania dopuszczające poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów – członków KRS przez – z jednej strony, przedstawicieli zawodów zaufania publicznego i środowiska naukowego oraz - z drugiej strony, grupę co najmniej 2 tys. obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu, są zgodne z ustawą zasadniczą.

Z uwagi na to, że obie grupy podmiotów nie są jednorodne, konieczne było poddanie analizie przedmiotowej kwestii pod względem zgodności z Konstytucją RP oddzielnie.

3. Uwagi ogólne

Rządowa inicjatywa legislacyjna mająca na celu wyjście naprzeciw postulatом płynącym ze strony znaczącej większości środowiska prawniczego co do niekonstytucyjności sposobu ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa na

⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. 2018, poz. 3), dalej „ustawa o zmianie KRS”

⁵ M.in. opinia Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelniej Rady Adwokackiej do przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości (Radę Ministrów) projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (projekt z dnia 11 stycznia 2024) wraz z uzupełnieniem do w/w opinii z 12 lutego 2024 r., a także pozostałe opinie środowisk prawniczych, instytucji naukowych, sądów, Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacji społecznych oraz sądów dostępne na stronie <https://legislacja.gov.pl/projekt/12380701/katalog/13030372#13030372> [dostęp: 20.03.2024]

podstawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 8 grudnia 2017 roku, z orzecznictwa sądów polskich⁶, a także orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)⁷, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)⁸ oraz stanowiska Komisji Europejskiej co do istnienia poważnych wątpliwości w zakresie łamania zasady praworządności wyrażonej w art. 2 TUE a stanowiącej fundament Unii Europejskiej, uruchomienia wobec Polski postępowania przeciwnaruszeniowego w trybie art. 258 TFUE⁹, czy opinii tzw. Komisji Weneckiej¹⁰, jest niewątpliwie założeniem słusznym. Co do zasady zaproponowane w Projekcie rozwiązania należy ocenić pozytywnie. Projekt zmierza bowiem do rozwiązania stanu niekonstytucyjności, który powstał w związku z uchwaleniem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 8 grudnia 2017 roku i na jego podstawie skrócenia konstytucyjnie określonej 4-letniej kadencji dotychczasowej KRS oraz powołania 15 sędziów (15 z 25 członków KRS) przez Sejm.

Projekt obejmuje sześć artykułów: art. 1 wprowadza zmiany do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, art. 2 – 5 zawierają regulacje intertemporalne, regulacje związane z ukształtowaniem składu Krajowej Rady Sądownictwa w wyniku przeprowadzenia pierwszych wyborów oraz pierwszego składu

⁶ Wyrok SN Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18, wydany w następstwie wykonania wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (EU:C:2019:982); uchwała z 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA1-4110-1/20, wydana w składzie trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; wyroki NSA m.in. z 6 maja 2021 r. w sprawach: II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18, wydane w wykonaniu orzeczenia TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 A.B i inni p. *Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); czy wyroki NSA z 21 września 2021 r. w sprawach: 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, wydanych w następstwie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B i inni p. *Krajowej Radzie Sądownictwa*; uchwała Sądu Najwyższego z 2 czerwca 2022 r., wydana w składzie 7 sędziów Sądu Najwyższego, sygn. I KZP 2/22.

⁷ M.in. wyrok TS z 19 listopada 2019 w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (EU:C:2019:982); wyrok TS z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 A.B i inni p. *Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); postanowienie TS z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 KE p. *Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593); w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 W. Ż. i Sąd Najwyższy (ECLI:EU:C:2021:798); wyrok TS z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 KE p. *Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596).

⁸ M.in. wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC VII.510.103.2020; wyrok z 8 listopada 2021 r., w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyrok z 3 lutego 2022 r., w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*; wyrok z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21.

⁹ Postanowienie TS z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 KE p. *Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593); wyrok TS z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 KE p. *Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596).

¹⁰ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. „Komisja Wenecka”) - Opinia 904/2017 CDL (2017)035 Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („CDL (2017)035”). Podobnie Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) w raporcie *ad hoc* dotyczącym Polski z 23 marca 2018 r.

Rady Społecznej, natomiast art. 6 określa moment wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Zasadnicze zmiany zaproponowane w Projekcie polegają na uchyleniu art. 9a oraz art. 11a-11e ustawy o KRS oraz dodaniu art. 11f-11u, a także zmianie art. 14 oraz dodaniu art. 22a. Przy czym podkreślenia wymaga, że art. 9a oraz art. 11a-11e zostały wprowadzone do ustawy o KRS na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. 2018, poz. 3 – „ustawa o zmianie KRS”) i były przedmiotem krytyki ze strony znaczącej większości środowiska prawniczego, co zostało potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), a zwłaszcza w wyroku pilotażowym ETPCz z 23 listopada 2023 r., w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* (nr 50849/21). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że obecny sposób powoływania sędziów (Sądu Najwyższego) ma charakter problemu systemowego, który wynika ze sposobu ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa, w związku z czym Polska została zobowiązana do działań legislacyjnych, które pozwolą przywrócić niezależny i niezawisły sąd ustanowiony ustawą.

W Projekcie, poprzez uchylenie art. 9a ustawy o KRS (art. 1 pkt 1), przewidziana została zmiana polegająca na odstąpieniu od dotychczasowego sposobu wyboru sędziów do składu KRS przez Sejm. Przyjęcie rozwiązania mającego na celu odpolitycznienie wyboru 15 z 25 członków KRS poprzez powrót do zasady wyboru „sędziów przez sędziów”, uznać należy za słuszne i pożądane¹¹. Gwarantowałoby to przywrócenie Krajowej Radzie Sądownictwa zdolności do prawidłowej realizacji jej konstytucyjnych funkcji i zadań oraz doprowadzenie do stanu zgodnego z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹² oraz art. 2 i art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej¹³ i art. 47 Karty Praw

¹¹ Taki sposób wyboru 15 sędziów spośród 25 członków KRS nie budził wątpliwości w doktrynie prawa i orzecznictwie sądów. Zob. m.in. M. Masternak-Kubiak, M. Haczkowska, *komentarz do art. 187 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska (red.), Warszawa 2014, s. 475; L. Garlicki, *uwaga 3, komentarz do art. 187 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 3; B. Naleziński, *komentarz do art. 187 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 558; P. Mikuli, *Konstytucyjność wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 11 i n. Podobnie Trybunał Konstytucyjny m.in.

w wyroku z 18 lipca 2007 r., K 25/07 (OTK ZU-A, 2007, nr 7, poz. 80). Natomiast odmiennie TK w wyroku z 25 marca 2029 r., K 12/18, w którym stwierdził zgodność z Konstytucją art. 9a ustawy o KRS w brzmieniu nadanym nowelizacją z 8 grudnia 2017 roku, przy czym skład TK nie był właściwie obsadzony.

¹² Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284), dalej „EKPCz” lub „Europejska Konwencja”

¹³ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r. - wersja skonsolidowana 2016), dalej „TUE”.

Podstawowych¹⁴. Przede wszystkim zaś zmiana zaproponowana w Projekcie służyłaby przywróceniu Krajowej Radzie Sądownictwa statusu organu niezależnego i niezawisłego od innych władz, co jest zgodne z duchem zasady podziału władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem podkreślał, że skoro podstawowym celem KRS jest – zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP – strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to winna ona kontrolować wzajemne relacje innych władz z władzą sądowniczą, tak żeby żadna z władz nadmiernie nie wpływała w zakres działania władzy sądowniczej, ale również tak, żeby władza sądownicza nie wkraczała w rolę pozostałych władz (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164; wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU-A 2004, nr 2, poz. 8; wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK ZU-A 2008, nr 3, poz. 44).

Projekt przewiduje ponadto, 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. Projektodawca zmierzając do zapewnienia możliwie najszerzej reprezentacji sędziów w składzie KRS słusznie zaproponował, aby w każdym z rodzajów sądów powszechnych, administracyjnych czy Sądzie Najwyższym zagwarantowana została reprezentacja, proporcjonalna do ilości sędziów orzekających w Polsce w poszczególnych pionach lub szczeblach sądownictwa. Stąd zaproponowane w art. 1 pkt 3 Projektu rozwiązanie (w dodanym art. 11f), aby do składu KRS wybierani byli: 1 sędzia Sądu Najwyższego, 2 sędziów sądów apelacyjnych, 3 sędziów sądów okręgowych, 6 sędziów sądów rejonowych, 1 sędzia sądu wojkowego, 1 sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 1 sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego – wydaje się co do zasady słuszne. Jednocześnie w celu zapewnienia transparentności w zakresie wyłaniania kandydatów do KRS – członków, będących sędziami, Projekt zakłada przeprowadzenie procedury wyborczej przez Państwową Komisję Wyborczą jako organu zarządzającego wybory (art. 11g i następne). Jak wskazał wnioskodawca w uzasadnieniu do Projektu, wybór przedstawicieli środowiska sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa powinien mieć charakter autonomiczny i być realizowany przez środowisko sędziów, bez możliwości czynnego udziału organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stąd, aby

¹⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 7.06.2016 r. C 202, s. 389), dalej „KPP”.

zagwarantować niezależność i odrębność KRS w procedurze powoływania sędziów, nowością jest zaproponowane w Projekcie dokonywanie wyboru 15 sędziów w wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, które ma zorganizować i przeprowadzić Państwowa Komisja Wyborcza. Powierzenie PKW kompetencji w tym zakresie ocenić należy co do zasady pozytywnie. W doktrynie prawa i praktyce podnoszono bowiem głosy, że wcześniejszy wybór członków KRS w istocie nie zapewnił reprezentacji zgodnej z brzmieniem art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, odzwierciedlającej pełen przekrój sądownictwa. Pozytywnie również należy ocenić wprowadzone w stosunku do pierwotnego brzmienia Projektu zmiany, wynikające z opinii przedłożonych na etapie konsultacji, w zakresie organizacji wyborów i przeprowadzenia szeregu czynności z tym związanych. Jakkolwiek z uwagi na „niesędziowski” skład PKW mogą pojawiać się pewne wątpliwości co do jego apolityczności.

4. Zgłaszanie kandydatów na członka KRS

O ile za pożądane i zgodne z Konstytucją RP należy uznać zaproponowane w Projekcie rozwiązania co do odejścia od zasady wyboru 15 sędziów – członków KRS przez Sejm, określenia sposobu reprezentacji w KRS przez sędziów wszystkich rodzajów sądów, dokonywania ich wyborów w sposób bezpośredni i w głosowaniu tajnym, zorganizowanym i przeprowadzonym przez Państwową Komisję Wyborczą, to zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członka Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów, należy ocenić negatywnie¹⁵. Projekt w obecnym kształcie nie przewiduje bowiem możliwości zgłaszania kandydatów przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, środowiska naukowego oraz obywateli. W świetle pierwotnej wersji projektu rządowego poddanego konsultacjom (w art. 1 pkt 2 – jako art. 11c ust. 1 pkt 2 do 6) kandydatów na sędziów - członków KRS mogły zaproponować nie tylko środowiska sędziowskie, ale również Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym czy organy uczelni publicznych uprawnionych do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie naukowej

¹⁵ Szczegółowa ocena rozwiązań prawnych zaproponowanych w Projekcie była już przedmiotem Opinii Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości (Radę Ministrów) projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (projekt z dnia 11 stycznia 2024) wraz z uzupełnieniem do w/w opinii z 12 lutego 2024 r., dostępne na stronie <https://legislacja.gov.pl/projekt/12380701/katalog/13030372#13030372> [dostęp: 20.03.2024]

nauki prawne oraz grupa przynajmniej 2 tys. obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu. Co istotne, w większości opinii ta zmiana została oceniona pozytywnie.

Zauważyć należy, że propozycja taka pojawiła się po raz pierwszy w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, złożonym do Sejmu VIII kadencji w dniu 22 czerwca 2017 r. jako druk sejmowy nr 1697¹⁶. Wówczas w uzasadnieniu projektu podkreślano, że celem nowelizacji było „zwiększenie transparentności dokonywanych wyborów i udziału społeczeństwa (w tym samorządów zawodowych), dzięki czemu wzrośnie zaufanie do Rady jako gwaranta niezależności sądów od wpływów polityków”. Mimo, że proces legislacyjny nie zakończył się uchwaleniem ustawy, postulat poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów był przyjęty pozytywnie przez środowiska prawnicze. Podobne rozwiązanie przewidywał projekt Senatu X kadencji, wniesiony jako druk senacki nr 50 w dniu 17 stycznia 2020 r.¹⁷, który również spotkał się z pozytywnym przyjęciem¹⁸. Takiego rozwiązania nie przewidywał rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw, wniesiony do Sejmu 14 marca 2017 r. jako druk sejmowy nr 1423¹⁹. Natomiast częściowe rozwiązanie w zakresie poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wskazania kandydatów na członków KRS zostało zaproponowane przez Prezydenta RP w projekcie wniesionym 26 września 2017 r. jako druk sejmowy nr 2002²⁰, uchwalonym następnie na posiedzeniu w dniu 8 grudnia 2017 roku²¹. Ustawa ta, mimo że budzi i budziła od początku wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, co zostało potwierdzone

¹⁶ Projekt poselski wraz z uzasadnieniem jako druk sejmowy nr 1697 (VIII kadencji) dostępny jest na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1697> [dostęp: 22.03.2024]

¹⁷ Projekt senacki wraz z uzasadnieniem jako druk senacki nr 50 (X kadencji) dostępny na stronie <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,101.html> [dostęp: 22.03.2024]

¹⁸ Zob. opinie i ekspertyzy do projektu senackiego (druk senacki nr 50, X kadencji) <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,101.html> [dostęp: 23.03.2024]. Jedynie podważana była zasadność włączenia do grona podmiotów uprawnionych do wskazania kandydatów na sędziów – członków KRS Rzecznika Praw Obywatelskich. Słusznie podkreślano, że RPO nie powinien być podmiotem mającym uprawnienia proponowania kandydata/tów do KRS, z uwagi na konstytucyjny wymóg ochrony praw obywatelskich względem wszystkich organów władzy publicznej (art. 80 i 208 Konstytucji RP) i konieczność zachowania bezstronności i niezależności. Tak m.in. RPO w swojej opinii do projektu. Pogląd ten podzieliła Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

¹⁹ Projekt rządowy wraz z uzasadnieniem jako druk sejmowy nr 1423, (VIII kadencji) jest dostępny na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D1EC05A3F1400EB1C12580ED00286A5E> [dostęp: 24.03.2024]. Z uwagi na to, że ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. została zawetowana przez Prezydenta RP, nie weszła w życie. Natomiast Prezydent 26 września 2017 r. złożył swój własny projekt – druk sejmowy nr 2002 (VIII kadencji).
²⁰ Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, wniesiony do Sejmu 26 września 2017 r. (druk sejmowy nr 2002, VIII kadencji), dostępny na stronie wraz z uzasadnieniem <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=4E47B1AE7A5AD1C2C12581D80035FD73> [dostęp: 24.03.2024].

²¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. 2018, poz. 3).

licznymi orzeczeniami sądów polskich²² oraz Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²³, a także w stanowiskach wyrażonych przez instytucje Unii Europejskiej²⁴, decyzji Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa²⁵ czy opinii tzw. Komisji Weneckiej²⁶ - i jej nowelizacja jest przedmiotem m.in. niniejszej opinii, to w zakresie propozycji poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wskazania sędziów kandydatów na członków KRS, czyniła krok w dobrym kierunku. Jak podkreślał wówczas wnioskodawca – Prezydent RP – „aprobata takiej regulacji spowoduje zwiększenie demokratycznej legitymacji członków Krajowej Rady Sądownictwa powoływanych z grona sędziów, wzmocni transparentność oraz umożliwi publiczną debatę nad kandydaturami”²⁷.

4.1. Standardy międzynarodowe

Istotne znaczenie dla określenia standardów demokratycznych w zakresie sposobu kształtowania składu organów wymiaru sprawiedliwości oraz organów stojących na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ma dorobek orzeczniczy sądów konstytucyjnych, europejskich trybunałów oraz stanowiska i opinie organów organizacji międzynarodowych takich, jak Komisja Wenecka czy Europejska Sieć Rad Sądownictwa. W opinii Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) z dnia 30 stycznia 2017 r. na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski, podkreślała ona, że „mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej”. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśla również, że „Organ odpowiedzialny za powoływanie sędziów

²² Zob. przypis 6 niniejszej opinii

²³ Zob. przypisy 7-9 niniejszej opinii

²⁴ np. Zalecenie Komisji 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. dotyczące praworządności w Polsce (Dz.U. 2018 L 17/50); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polskę zasady praworządności (europarl.europa.eu).

²⁵ W sprawie usunięcia w dniu 28 października 2021 r. Krajowej Rady Sądownictwa z Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa w związku z niespełnianiem standardu określonego w art. 6 ust. 1 Statutu Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.

²⁶ Opinia 904/2017 CDL (2017)035 Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („CDL (2017)035”). Podobnie raport *ad hoc* dotyczący Polski z 23 marca 2018 r. Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO).

²⁷ Uzasadnienie do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, wniesiony do Sejmu 26 września 2017 r. (druk sejmowy nr 2002, VIII kadencji), s. 1, dostępny na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=4E47B1AE7A5AD1C2C12581D80035FD73> [dostęp: 24.03.2024].

powinien składać się w istotnej części z przedstawicieli zawodów prawniczych lub ekspertów (w tym doświadczonych sędziów, nauczycieli akademickich, prawników, prokuratorów i przedstawicieli innych zawodów) i mógłby mieć w swoim składzie również niezależnych członków niezawodowych, reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, wybieranych spośród znanych osób o wysokim poziomie moralnym ze względu na ich umiejętności i doświadczenie w kwestiach takich jak zasoby ludzkie”.

Podobnie Komisja Wenecka, która w opinii na temat sposobu kształtowania składu Rady Sądownictwa z 2015 roku na temat Bułgarii (CDL-AD(2015)022-e) oraz opinii dot. polskiej ustawy o KRS z 2017 roku (904/2017 CDL (2017)035) podkreślała znaczenie niezależności tego organu do czynników politycznych i konieczności zapewnienia jej członkom demokratycznego mandatu²⁸.

Zasady te znajdują również odzwierciedlenie w Podstawowych zasadach niezależności sądów i niezawisłości sędziów zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucje: 40/32 z dnia 29 listopada 1985 roku i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 roku) oraz Zaleceniu Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjętym przez Komitet Ministrów w dniu 13 X 1994 roku na 516 posiedzeniu zastępców ministrów) czy Zaleceniu nr (2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec. (2010)12 dotyczącym sędziów oraz ich niezawisłości i odpowiedzialności. Celem aktów prawnych mających charakter *soft-law* było dopomożenie rządów państw członkowskich w zagwarantowaniu najwyższego poziomu kompetencji, niezawisłości i bezstronności sędziów.

Wśród standardów międzynarodowych należałoby również wskazać opinie Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich przy Radzie Europy (CCJE), w szczególności opinię nr 10 CCJE, w której Rada stwierdziła, że „sędziowie zasiadający w Radzie Sądownictwa powinni być wybierani przez równych sobie sędziów, przy zastosowaniu metod gwarantujących jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej na wszystkich jej poziomach”. Podobnie Europejska Karta Ustawowych Zasad dotyczących Sędziów²⁹.

²⁸ Zob. m.in. <https://www.iustitia.pl/79-informacje/1569-opinia-rady-wykonawczej-europejskiej-sieci-rad-sadownictwa-encj-na-temat-projektow-ustaw-przedstawionych-przez-rzad-polski> [dostęp: 24.03.2024]

²⁹ Europejska Karta Ustawowych Zasad dotyczących Sędziów przewiduje w punkcie 1.3, że „W odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej naboru, rekrutacji, nominacji, przebiegu kariery zawodowej czy zakończenia wykonywania zawodu przez sędziego, statut przewiduje udział organu, niezależnego od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerzą reprezentację sędziów”. Dostępna na stronie

Wreszcie szczególne znaczenie mają standardy Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)³⁰, zwłaszcza Standard VI - Minimum Judicial Standards „Non-judicial Members in Judicial Governance”, ENCJ Report 2015–2016 z 2016 roku – „Obywatele w zarządzaniu sądownictwem”, przyjęty 3 czerwca 2016 roku w Warszawie³¹. Na podstawie zebranych doświadczeń członków ESRS (ENCJ) stwierdzono, że udział „nie-sędziów” w pracach rad sądownictwa „zwiększa legitymizację sądownictwa oraz wzmacnia rolę sądownictwa jako strażnika i obrońcy podstawowych praw każdego obywatela”, stąd za cenne i pożądane należy uznać rozwiązania przewidujące uczestnictwo w radach osób spoza środowiska. Najbardziej udane modele zakładają udział „nie-sędziów” wybranych lub powołanych ze środowisk prawniczych, akademickich i organizacji obywatelskich³². Podobnie, jeśli chodzi o inne organy biorące udział w powoływaniu i awansowaniu sędziów, uznano bowiem, że członkowie spoza sądownictwa powinni brać udział we wszelkich procedurach związanych z powołaniem i awansowaniem, bez wskazywania liczby członków. Jak podkreślono w Standardzie VI, koncepcja reprezentacji osób spoza sądownictwa w organach związanych z wymiarem sprawiedliwości: „opiera się na założeniu, że dla zagwarantowania rządów prawa i sprawnego sądownictwa, sądownictwo musi uwzględniać punkt widzenia i pozostawać w kontakcie ze społeczeństwem obywatelskim. Osoby spoza sądownictwa mogą stanowić lustro, w którym sędziowie mogą się przejrzeć i dostrzec inny punkt widzenia. Osoby spoza sądownictwa widzą różne zagadnienia w szerszej perspektywie; nie są ograniczone przez sądowe nawyki czy stereotypy. Mogą reprezentować interesy i poglądy społeczeństwa i stać się mostem łączącym sędziów i społeczeństwo. Obecność niesędziów w radach sądownictwa i innych odpowiednich ciałach pomaga promować kulturę zaufania

8<http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpracaeuropejska/europejskie-standardy-prawne-dotyczace-sedziow/> [dostęp: 23.03.2024].

³⁰ W latach 2011–2015 przyjęto 5 grup standardów minimalnych: 1) Minimum Judicial Standards I [2010–2011] (Judicial recruitment, selection, appointment and promotion, training and ethics), 2) Minimum Judicial Standards II [2011–2012] (Indicators related to Minimum Standards regarding recruitment, selection, appointment and promotion of members of the judiciary), 3) Minimum Judicial Standards III [2012–2013] (Evaluation of professional performance and irremovability of members of the judiciary), 4) Minimum Judicial Standards IV [2013–2014] (Allocation of cases), 5) Minimum Judicial Standards V [2014–2015] (Disciplinary proceedings and liability of judges). Standardy ENCJ dostępne są na stronie https://encj.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=33&Itemid=249&lang=en [dostęp: 20.03.2024]

³¹ Standard VI dostępny jest na stronie www.encj.eu lub chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_standards_vi_2015_2016_adopted_ga_warsaw.docx.pdf

³² Zob. więcej Ł. Bojarski, *Udział obywateli w zarządzaniu sądownictwem – społeczeństwo obywatelskie czy polityczny suweren?*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2, s. 50 i n. oraz podana tam statystyka w innych państwach.

i otwartości w systemie wymiaru sprawiedliwości, tak aby sądownictwo jako całość odpowiadało przed społeczeństwem, w którym działa, za wypełnianie swojej roli w sposób przejrzysty, sprawny i sprawiedliwy”³³.

Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne zobowiązała się do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP), stąd na organach władzy publicznej ciąży powinność uwzględniania odpowiedniego orzecznictwa ETPCz w działaniu organów wewnętrznych państwa (w tym przez Trybunał Konstytucyjny) oraz stosowania w ramach wykonywanych funkcji norm i zasad zarówno Europejskiej Konwencji, jak i standardów sformułowanych przez ETPCz czy organy Rady Europy w ramach tzw. *soft-law*³⁴.

4.2. Zgłaszanie kandydatów przez grupę co najmniej 2 tys. obywateli

W świetle wskazanych standardów międzynarodowych nie powinno budzić wątpliwości, że udział czynnika społecznego w procedurze kreowania organów biorących udział w powoływaniu czy awansowaniu sędziów jest konieczny, przy czym wydaje się uzasadnione rozróżnienie dwóch grup podmiotów uprawnionych do zgłaszania sędziów kandydatów na członków KRS. Grupy 2 tys. obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu nie można jednoznacznie dookreślić. Jako podmiot niejednorodny, nie poddający się żadnej weryfikacji, łatwo może zostać wystawiony na działanie wpływu np. partii politycznych czy organizacji o nieokreślonym charakterze a afiliowanych politycznie. Nie jest to jednak argument przemawiający za pozbawieniem obywateli prawa do zgłaszania kandydatów na sędziów – członków KRS. Podobnie nie prowadzi to do stwierdzenia, że takie uprawnienie narusza normy konstytucyjne.

Jak zauważono w pkt 5 Standardu VI – “Non-judicial Members in Judicial Governance”: „Osoby spoza sądownictwa podczas sprawowania funkcji w Radzie (bądź w innym odpowiednim organie) powinny być związane tymi samymi zasadami postępowania co reprezentanci sądownictwa”. W przypadku grupy 2 tys. obywateli, standard ten w pierwotnej wersji Projektu nie został spełniony, nie przewidziano bowiem narzędzi pozwalających na zweryfikowanie tego kryterium. Dodatkowo podkreśla się, że zasiadanie w radach sądownictwa i innych odpowiednich organach

³³ Standard VI..., s. 16.

³⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 7 marca 2005 r., P 8/03 (OTK ZU-A 2005, nr 3, poz. 20); postanowieniu z 31 maja 2005 r., SK 59/03 (OTK ZU-A 2005, nr 5, poz. 61); wyroku z 11 maja 2005 r., K 18/04 (OTK ZU-A 2005, nr 5, poz. 49).

wiąże się z dostępem do danych osobowych, w tym danych wrażliwych, co podyktowane jest koniecznością rozstrzygania licznych spraw personalnych. Dlatego ENCJ kładzie nacisk i zachęca do opracowania i ustanowienia na piśmie zasad etycznych dotyczących poufności, bezstronności czy unikania konfliktu interesów. O ile w przypadku podmiotów tworzących jedną grupę, tj. przedstawicieli zawodów zaufania publicznego czy środowiska naukowego, z istoty swej przynależność tych osób do poszczególnych samorządów zawodowych wiąże się z koniecznością spełnienia lub przynajmniej dochowania standardów etyki, co jest weryfikowane w odpowiednich procedurach w razie ich naruszenia, to w przypadku grupy 2 tys. obywateli, takiej możliwości nie ma. Dlatego też należałoby rozważyć na etapie prac parlamentarnych wprowadzenie odpowiednich przepisów prawa czy zmiany regulaminów dotyczących działania KRS, a odnoszących się także do członków organów spoza sądownictwa w zakresie zasad etycznych, jakimi powinni się kierować członkowie, a także obowiązków związanych z powierzoną im funkcją.

Podkreślenia wymaga, że propozycja poszerzenia kręgu podmiotów o grupę 2 tys. obywateli mających prawo do zgłaszania kandydatów sędziów na członków KRS, nie spotkała się z bezkrytycznym przyjęciem. Wskazywano na ryzyko związane z upolitycznieniem procedury zbierania podpisów poprzez włączenie się np. przedstawicieli jednej partii politycznej, co stałoby w sprzeczności z określonym w ustawie zakazem obowiązującym sędziego w zakresie prowadzenia działalności publicznej, w tym agitacji czy kampanii wyborczej. Zwracano uwagę, że propozycja taka przypomina zasady zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów. O ile jednak kandydaci na posłów i senatorów mogą bez prawnych przeszkód prowadzić kampanię wyborczą, o tyle w przypadku sędziów tego typu działalności publicznej wprost zabrania art. 178 ust. 3 Konstytucji RP. Może bowiem uwikłać sędziów-kandydatów w tego rodzaju działalność³⁵. Pod wątpliwość poddawano zatem, czy w istocie cel zdemokratyzowania wyborów sędziów zostanie tą drogą osiągnięty w sposób zamierzony przez projektodawców³⁶. Dodatkowo podkreślano, że zgłoszonych w tym

³⁵ Zob. Opinia SN do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2002 (VIII kadencji), s. 4-5. Opinia dostępna jest na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2002> [dostęp: 19.03.2024]

³⁶ Zob. m.in. opinia KRS do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2002 (VIII kadencji), s. 4-5. Opinia dostępna jest na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2002> [dostęp: 19.03.2024]. Podobnie opinia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu do projektu Ministra Sprawiedliwości przedłożonego 11 stycznia 2024 r. i poddanego konsultacjom społecznym - s. 10 <https://legislacja.gov.pl/projekt/12380701/katalog/13030372#13030372> [dostęp: 19.03.2024]

trybie kandydatur może być tak dużo, że w żadnym przypadku nie uda się dokonać wyboru członków KRS³⁷.

Wydaje się, że podniesione wątpliwości co do ewentualnej kolizji między niezawisłością sędziego a nakazem zachowania apolityczności jako jej gwarancji, oraz zakazem prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezależności sędziów, wyrażonym w art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, nie są uzasadnione. Po pierwsze, zakaz prowadzenia działalności publicznej jest bardzo ogólny i szeroki. Nie oznacza jednak całkowitego pozbawienia sędziego możliwości korzystania z podstawowych wolności i praw politycznych, lecz nakazuje w tym względzie daleko idącą powściągliwość³⁸. Podkreślenia jednak wymaga, że twórcy konstytucji wiązali ten zakaz przede wszystkim z ewentualną aktywnością polityczną sędziów³⁹, nie zaś otrzymywaniem poparcia od grupy obywateli wskazujących ich na kandydatów – członków KRS. Po drugie, aktywność ze strony grupy przynajmniej 2 tys. obywateli zbierających podpisy osób popierających kandydaturę sędziego na członka KRS nie oznacza bezpośredniego włączenia w te działania samego sędziego. Po trzecie, KRS jest organem konstytucyjnym funkcjonującym jednak poza klasycznie pojmowanym trójpodziałem władz⁴⁰. Dlatego też, mimo że KRS działa jako jednolity organ, nie oznacza to, że jest instytucją samorządu sędziowskiego⁴¹. Po czwarte, mandat członka KRS nie ma charakteru związanego, jego wykonywanie nie jest i nie może być zatem krępowane jakimikolwiek instrukcjami ze strony organu dokonującego wyboru⁴², stąd argumenty podnoszone

³⁷ S. Patyra, *Krajowa Rada Sądownictwa w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, nr 119, s. 123 i n.

³⁸ B. Naleziński, *Komentarz do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 538.

³⁹ Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, zakaz ten odnosi się przykładowo do kandydowania sędziów na stanowiska o politycznym charakterze, angażowaniu się w kampanię wyborczą po stronie jakiegoś ugrupowania politycznego czy publiczne deklarowanie przynależności do określonej religii czy kościoła. Tak m.in. M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczowska (red.), Warszawa 2014, s. 447; Naleziński, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 538; B. Banaszak, *Komentarz do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 792; P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz art. 87-243*,

M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1039.

⁴⁰ R. Pęk, *Uwagi do art. 1 ustawy o KRS*, [w:] A. Górski (red.), *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 24.

⁴¹ P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] P. Tuleja (red.), *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, Warszawa–Toruń 2010, s. 70. Zob. również wyrok TK z 15 grudnia 1999 r., P 6/99 (OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164); wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU-A 2005, nr 5, poz. 81).

⁴² L. Garlicki, *Komentarz do art. 187 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom 4*, Warszawa 2005, s. 5 i n.

przeciwko możliwości wskazania kandydatów na sędziów - członków KRS wydają się nie mieć uzasadnionych podstaw.

W świetle powyższego nie można stwierdzić, że rozwiązanie dopuszczające poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów - członków KRS o grupę przynajmniej 2 tys. obywateli narusza Konstytucję RP. Dla rozwiania wątpliwości konieczne wydaje się wprowadzenie gwarancji prawnych, pozwalających na wykluczenie udziału w procedurze zbierania podpisów pod kandydaturami przez grupę przynajmniej 2 tys. obywateli - partii politycznych. W przypadku natomiast organizacji społecznych, określenia wymogów odnoszących się do działalności statutowej. Kategoria organizacji społecznych jest bowiem szeroka i konieczne jest weryfikowanie, jakie są cele konkretnych organizacji⁴³.

4.3. Zgłaszanie kandydatów przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego i środowiska naukowego

Nieco inaczej kształtuje się sytuacja prawna drugiej grupy podmiotów uprawnionych w pierwotnej wersji Projektu do zgłaszania kandydatów na sędziów - członków KRS – tj. przedstawicieli zawodów zaufania publicznego i środowiska naukowego reprezentujących Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym czy organy uprawnione do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych dyscyplinie naukowej nauki prawne. W przypadku tej grupy wątpliwości co do wpływu czynników politycznych na procedurę wskazywania kandydatów na członków KRS nie znajdują żadnego uzasadnienia. Przynależność osób do poszczególnych samorządów zawodowych wiąże się z koniecznością spełnienia lub przynajmniej dochowania standardów etyki oraz przestrzegania zasad deontologii⁴⁴, co jest weryfikowane w odpowiednich procedurach w razie ich naruszenia. Gwarancje te dotyczą również przedstawicieli środowiska naukowego (akademickiego), którzy w razie naruszenia zasad prawa czy godności wykonywania zawodu mogą być pociągnięci do

⁴³ Ł. Bojarski, *Razem czy osobno? Współpraca, interakcja, komunikacja wymiaru sprawiedliwości i organizacji pozarządowych (Non Governmental Organizations, NGOs)*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 20-25

⁴⁴ Przykładowo w odniesieniu do adwokatów jest to Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej), którego tekst jednolity ogłoszono na podstawie uchwały nr 141/2023 NRA z 1 grudnia 2023 roku. Jednolity tekst Kodeksu Etyki Adwokackiej stanowi załącznik do uchwały nr 403/2023 Prezydium NRA z 7 grudnia 2023 r. i dostępny jest na stronie <https://www.adwokatura.pl/etyka-adwokacka/> [dostęp: 25.03.2024]. Podobne zasady etyki wykonywania zawodów zaufania publicznego obowiązują w przypadku radców prawnych, prokuratorów, sędziów czy notariuszy.

odpowiedzialności dyscyplinarnej. Działanie na rzecz dobra wspólnego i konieczność dochowania najwyższych standardów są zatem wpisane w etos tych zawodów. Natomiast apolityczność stanowi ich immanentną część.

Za poszerzeniem katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów - członków KRS o przedstawicieli zawodów zaufania publicznego oraz środowiska naukowego przemawia kilka argumentów, podnoszonych już na etapie procedowania innych projektów dotyczących ustawy o KRS. Po pierwsze, włączenie środowisk naukowych oraz samorządów zawodowych przyczyni się do zdemokratyzowania wyborów sędziów KRS⁴⁵. Po drugie, spowoduje zwiększenie demokratycznej legitymacji członków KRS powołanych spośród sędziów, a także wzmocni transparentność i umożliwi debatę publiczną nad kandydaturami⁴⁶. Po trzecie, przyczyni się do budowy „nowoczesnego, otwartego na obywateli wymiaru sprawiedliwości”⁴⁷ i pozwoli odzyskać zaufanie obywateli do KRS jako gwaranta niezależności sądów od politycznych wpływów. Po czwarte, w świetle zasady dobra wspólnego, wyrażonej w art. 1 Konstytucji RP, wpływ społeczeństwa obywatelskiego na kreowanie organów władzy ma fundamentalne znaczenie dla tworzenia wspólnoty obywateli legitymizującej państwo i idei współdziałania. Jak stwierdził TK w swoim orzecznictwie, „współdziałanie zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia”⁴⁸. Obywatele jako „gospodarze” państwa mają prawo do partycypowania w sprawowaniu władzy i decydowania o sprawach publicznych, które ich dotyczą⁴⁹. Po piąte, zagwarantuje każdemu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji oraz art. 47 KPP prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, a także określone w art. 19 ust. 2 TUE prawo do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. Ukształtowanie składu KRS z udziałem przedstawicieli szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego wypełni tym samym płynące z powołanego wcześniej

⁴⁵ Taki argument przedstawiony został przez Ministra Sprawiedliwości w uzasadnieniu pierwotnej wersji Projektu z 11 stycznia 2024 r., s. 24-26. Projekt wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie <https://legislacja.gov.pl/projekt/12380701/katalog/13030372#13030372> [dostęp: 23.03.2024]

⁴⁶ Opinia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2002 (VIII kadencji), s. 2.

⁴⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawionego przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA w 2024 roku, s. 40-43. Projekt wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie <https://www.iustitia.pl/79-informacje/4804-ustawa-o-krajowej-radzie-sadownictwo-projekt-z-uzasadnieniem> [dostęp: 26.03.2024]

⁴⁸ Tak m.in. w wyroku z 5 czerwca 2012 r., K 18/09 (OTK ZU-A 2012, 6, poz. 63); wyroku z 27 marca 2013 r., K 27/12 (OTK ZU-A 2013, nr 3, poz. 29)

⁴⁹ Zob. szerzej M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 181 i n.

orzecznictwa TSUE oraz ETPCz nakazy dotyczące gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, stanowiąc tym samym wykonanie orzeczeń europejskich trybunałów, a także standardy określone w opiniach Komisji Weneckiej czy Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Jak słusznie podkreślał Prezydent RP w uzasadnieniu do swojego projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS w 2017 roku: „Reprezentatywność Krajowej Rady Sądownictwa i jej społeczna akceptacja to właściwości zapewniające realizację jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest prawo do sądu, realizowane przez bezstronny, niezawisły, niezależny i sprawiedliwy sąd”⁵⁰. Brak jest natomiast przepisów Konstytucji RP, które wykluczałyby możliwość zgłaszania kandydatów na sędziowskich członków KRS przez podmioty inne niż tylko sami sędziowie⁵¹. W świetle bowiem art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, 15 sędziów wchodzących w skład KRS powinni wybierać sędziowie, co zostało potwierdzone w licznych orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przed 2016 rokiem⁵². Oznacza to, że o niezgodności z Konstytucją RP można byłoby mówić wówczas, gdyby wybór 15 sędziów miał być dokonany przez inne podmioty niż sędziowie, co ma miejsce w obecnym stanie prawnym. Udział natomiast innych podmiotów w procedurze zgłaszania kandydatów na sędziów – członków KRS nie stanowi naruszenia norm konstytucyjnych ani jeśli chodzi o zasadę podziału władz (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP), ani jeśli chodzi o zasadę dobra wspólnego (art. 1), ani zasadę niezależności sądownictwa (art. 173), ani w kontekście poszanowania konstytucyjnych wolności i praw jednostki. W tym zakresie bowiem ustawodawca dysponuje dużym zakresem swobody regulacyjnej.

Wydaje się natomiast konieczne zgłoszenie pewnego postulatu. Wskazane w przypadku tej grupy podmiotów byłoby rozszerzenie jej o przedstawicieli Krajowej

⁵⁰ Uzasadnienie do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, wniesiony do Sejmu 26 września 2017 r. (druk sejmowy nr 2002, VIII kadencji), s. 2, dostępny na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=4E47B1AE7A5AD1C2C12581D80035FD73> [dostęp: 25.03.2024].

⁵¹ Jak słusznie zauważył P. Tuleja i in. w opinii o zgodności z Konstytucją projektów ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych, Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o uregulowaniu skutków uchwał KRS, przygotowanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, w odniesieniu do proponowanego brzmienia art. 16, s. 24-25. Opinia dostępna jest na stronie <https://konstytucyjny.pl/opinia-o-zgodnosci-z-konstytucja-projektow-ustaw-prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-krajowej-radzie-sadownictwa-oraz-o-uregulowaniu-skutkow-uchwal-krs-przygotowanych-przez-stowarzyszenie-sedziow-po/> [dostęp: 21.03.2024].

⁵² Zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164; wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU-A 2004, nr 2, poz. 8; wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK ZU-A 2008, nr 3, poz. 44; wyrok TK z 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK ZU-A, 2007, nr 7, poz. 80).

Rady Notarialnej. W świetle zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, pominięcie samorządu notariatu budzi wątpliwości konstytucyjne. Zasada równości rozumiana jest zarówno jako równość wobec prawa i równość w prawie, jak i zakaz dyskryminacji, co wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie. W wyroku K 8/97 stwierdził, że „konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”⁵³. Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących kryteriach. „Uzasadnienie zróżnicowań musi w szczególności czynić zadość wymaganiom relewantności i proporcjonalności oraz pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Jeżeli natomiast zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie znajduje takiego uzasadnienia, to nabiera ono cech dyskryminacji, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę równości” (K 27/99)⁵⁴.

5. Wnioski końcowe

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Wnioskodawca rezygnując z rozwiązania zaproponowanego w pierwotnej wersji Projektu, poddanej konsultacjom społecznym, w odniesieniu do poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów – członków KRS, istotnie obniżył standard demokratyzacji wyborów do Krajowej Rady Sądownictwa. Wykluczenie obywateli i przedstawicieli zawodów zaufania publicznego oraz środowiska naukowego nie jest zgodne ze standardami międzynarodowymi. Jednocześnie należy podkreślić, że rozwiązania takie nie naruszają norm konstytucyjnych, natomiast przyczyniają się do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Niezależnie od niejednorodnego charakteru obu grup podmiotów, tj. przedstawicieli zawodów zaufania publicznego i środowiska naukowego oraz grupy

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 1997 r., K 8/97 (OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 70). Podobnie orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., U 7/87 (OTK ZU 1987, s. 14)

⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca 2000 r., K 27/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 62). Podobnie wypowiedział się TK w orzeczeniu z 3 września 1996 r., K 10/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33, z. 281)

co najmniej 2 tys. obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu, w obu przypadkach brak jest podstaw do stwierdzenia, że przyznanie im uprawnienia do zgłaszania kandydatów na sędziów - członków KRS jest niezgodne z Konstytucją RP.

Można natomiast stwierdzić, że poszerzenie katalogu podmiotów realizowałoby takie zasady konstytucyjne jak zasada dobra wspólnego (art. 1), zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasada prawa do sądu (art. 45 ust. 1) czy gwarancja poszanowania wolności i sprawiedliwości oraz dialogu społecznego (Preambuła). Jednocześnie nie naruszałoby zasady podziału władz (art. 10 ust. 2), zasady niezależności sądownictwa (art. 173) czy przepisów odnoszących się do składu Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 2).

Podsumowując, przyznanie obu grupom podmiotów (przedstawicielom zawodów, zaufania publicznego i środowiskom naukowym oraz obywatelom) prawa do zgłaszania kandydatów na sędziów - członków KRS, spowodowałoby zwiększenie demokratycznej legitymacji członków KRS powołanych spośród sędziów, „uspoleczniłoby” tym samym KRS, co przyczyniłoby się niewątpliwie do udrożnienia kanału komunikacyjnego pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim.