

---

## **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.*

**Dr hab. Artur K. Modrzejewski prof. UwB**

**Radca prawny**

**Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego**

**Wydział Prawa**

**Uniwersytet w Białymstoku**

**Kancelaria Kancelarii Radców Prawnych i Adwokatów**

**Harasimowicz, Górczyńska i Wspólnicy**

**spółka komandytowa z siedzibą w Białymstoku**

Warszawa, 3 kwietnia 2024 r.

## **OPINIA PRAWNA**

### **I. Przedmiot opinii**

1. Przedmiotem Opinii jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 219) (dalej jako: „Opiniowany Projekt” „Projekt ustawy o zmianie ustawy o KRS”, „Projekt”, „Projektowana nowelizacja ustawy o KRS”).

## **II. Podstawy prawne**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, dalej jako: „Konstytucja RP”;
2. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2021 r., poz. 269 t.j., dalej jako: „Ustawa o KRS”
3. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3)

## **III. Wykaz skrótów**

1. Krajowa Rada Sądownictwa – KRS
2. Europejski Trybunał Praw Człowieka – ETPCz
3. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – TSUE
4. Sąd Najwyższy – SN
5. Naczelny Sąd Administracyjny – NSA
6. Trybunał Konstytucyjny – TK
7. Państwowa Komisja Wyborcza - PKW

## **IV. Analiza prawna**

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy o KRS. Zasadniczym założeniem Projektu jest określenie zasad wyboru członków KRS. Zgodnie z art. 186 ust. 1 i 187 Konstytucji RP. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

KRS wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa

trwa cztery lata. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

Co istotne, Konstytucja RP nie określa w sposób bezpośredni zasad wyboru członków KRS wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych i odsyła w tym zakresie do regulacji ustawowych. Ustawa może uregulować sposób wyboru członków Rady, o tyle nie może modyfikować jej substratu osobowego, wyznaczonego w art. 187 ust. 1 Konstytucji; kształtowanie składu KRS w ustawie nie może naruszać treści wynikających z tego przepisu Konstytucji, ani wprowadzać dodatkowych, nieistniejących w Konstytucji kryteriów, które ograniczyłyby bierne prawo wyborcze danej grupy, określonej w art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji RP.

Wątpliwości prawnych nie budzi więc fakt, że Projektodawca zdecydował się na określenie, w ramach upoważnienia konstytucyjnego, mechanizmu wyboru członków KRS wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych w ramach wyborów bezpośrednich, w głosowaniu tajnym przez samych sędziów. Organizację i przeprowadzanie wyborów powierzono PKW. Co prawda zgodnie z ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408) oraz ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 851 t.j.), PKW jest organem odpowiedzialnym za przeprowadzanie wyborów powszechnych oraz referendum ogólnokrajowego, ale możliwym jest ustawowe poszerzenie kompetencji tego organu o inne wybory. Kompetencje PKW nie są bowiem ograniczone konstytucyjnie do przeprowadzania określonego rodzaju wyborów.

W zakresie proponowanej przez Projektodawcę procedury można sformułować dwie uwagi – odnoszące się do przyjętych w ustawie mechanizmów zgłaszania kandydatur oraz do przewidzianych w Projekcie Ustawy mechanizmów procesowych.

Projektodawca przewidział w nowelizowanym art. 11i ust. 1 i 2 Ustawy o KRS, że prawo zgłoszenia kandydata na członka Rady ma grupa:

- 1) 10 sędziów – w przypadku kandydata będącego sędzią, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 1, 2 lub 5–7;
- 2) 25 sędziów – w przypadku kandydata będącego sędzią sądu okręgowego;
- 3) 40 sędziów – w przypadku kandydata będącego sędzią sądu rejonowego.

Grupy, o których mowa wyżej, mogą zgłosić tylko jednego kandydata na członka Rady. Wydaje się, że tego rodzaju mechanizm z założenia premiuje większe sądy, gdzie liczba sędziów jest wystarczająca do poparcia określonego kandydata. Logicznym jest bowiem, że kandydaci nie będą prowadzili kampanii wyborczej, stanowiącej nieodłączny element procesów wyborczych prowadzonych przez PKW, w związku z czym w wielu przypadkach kryterium rozstrzygającym o możliwości znalezienia poparcia może być osobista znajomość kandydata, co w znacznej mierze premiuje sędziów wywodzących się z dużych ośrodków orzeczniczych. Tego rodzaju mechanizm może również premiować sędziów, którzy promują swoje osoby w różnego rodzaju social mediach – co niekoniecznie musi wiązać się z wysokim poziomem wiedzy i autorytetu, jakim cechować powinni się członkowie organu istotnego dla funkcjonowania Państwa. Być może zasadnym jest rozważanie zastosowania mechanizmu uwzględniającego odpowiedni przelicznik procentowy – uzależniający liczbę głosów poparcia od ilości sędziów w danym okręgu (apelacji)?.

Powyższa uwaga ma też w Opiniowanym Projekcie pewne odzwierciedlenie praktyczne, otóż - zgodnie z art. 11m ust. 1 pkt. 2 nowelizacji Ustawy o KRS, Prezesi sądów, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 2-7, oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego: po ogłoszeniu listy kandydatów na członków Rady, powołują komisję skrutacyjną składającą się przynajmniej z 3 sędziów danego sądu, w tym przewodniczącego, niebędących kandydatami na członków Rady.

Projektodawca nie odniósł się zaś do sytuacji, w której na skutek zgłoszenia kilku kandydatów z danego sądu na członków Rady, nie można powołać komisji skrutacyjnej dla danego sądu. Sytuacja taka może teoretycznie wystąpić w małych kilkusobowych sądach. Być może zasadnym byłoby założenie w Projekcie Ustawy, że w tego rodzaju sytuacjach, obligatoryjnym jest utworzenie jednej komisji skrutacyjnej dla więcej niż jednego sądu.

Należy wskazać jeszcze na pewien element procesowy, otóż, zgodnie z art. 11k ust. 5 projektowanej nowelizacji Ustawy o KRS, jeżeli Państwowa Komisja Wyborcza stwierdzi, że zgłoszenie kandydata na członka Rady nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania wymagań w zakresie innym niż określony w ust. 4, w szczególności jeżeli do zgłoszenia nie dołączono zgody sędziego na kandydowanie na członka Rady, dokumentu pełnomocnictwa lub wykazu sędziów popierających zgłoszenie, lub liczba prawidłowo złożonych podpisów przez sędziów popierających

zgłoszenie jest mniejsza niż wymagana, wzywa pełnomocnika do uzupełnienia lub poprawienia zgłoszenia, o ile nie upłynął termin zgłaszania kandydatów. Uzupełnienie lub poprawienie zgłoszenia jest możliwe do upływu terminu zgłaszania kandydatów. Przy tym, w uchwale, ogłaszanej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” określa się m.in. termin zgłaszania kandydatów na członka Rady, będący dniem przypadającym nie wcześniej niż na 21 dni od daty podjęcia uchwały i nie później niż na dwa miesiące przed dniem wyborów (art. 11g ust. 2 pkt. 3 projektowanej nowelizacji ustawy o KRS).

Z powyższego wynika, że termin na usuwanie braków formalnych wniosku może być różny dla różnych kandydatów (w skrajnych przypadkach może być to np. 1 dzień), co może ich stawiać w nierównej pozycji i ograniczać ich prawa do kandydowania do KRS. Zasadnym byłoby wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym KRS do ustawowo określonego momentu przyjmuje kandydatury, następnie dokonuje ich formalnej oceny i wzywa np. w terminie 7 dni (bądź też krótszym) do uzupełniania ewentualnych braków. Stosunkowo krótki czas na uzupełnienie braków spowoduje, że potencjalni kandydaci będą dokładali należytej staranności w zakresie prawidłowości przygotowanej dokumentacji (chodzi szczególnie o prawidłowo złożone podpisy sędziów), a jednocześnie każdy z kandydatów będzie traktowany w sposób równy w postępowaniu wyborczym. Nie zaistnieje sytuacja, w której różni kandydaci będą mieli różny czas na uzupełnienie braków formalnych składanych wniosków.

Zgodnie z art. 2 Projektu Nowelizacji, z dniem ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, o którym mowa w art. 11q ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, wyników wyborów, o których mowa w art. 3 ust. 1 niniejszej ustawy, 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. KRS jest organem kadencyjnym. Zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. Kadencyjność wybieranych członków Rady musi być ujęta łącznie, bo takie jej rozumienie pozostaje w zgodzie z Konstytucją.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono okoliczność konstytucyjnego umocowania i szczególnego znaczenia ustrojowego regulacji dotyczących kreowania składu KRS, w tym również wyboru zasiadających w niej sędziów, których pozycja „de facto” decyduje o niezależności tego organu

konstytucyjnego i efektywności pracy rady”<sup>1</sup>. Zasadniczą kontrowersję wywołała w związku z tym kwestia zgodności z Konstytucją mechanizmu powierzenia przez ustawodawcę kompetencji do wyboru sędziów Sejmowi. Zarówno bowiem w doktrynie<sup>2</sup>, jak i wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane było stanowisko, że członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów<sup>3</sup>. Mechanizm prawny, zgodnie z którym dopuszczalne było wybieranie sędziów do składu KRS przez Sejm budzi uzasadnione wątpliwości prawne (pomimo zmiany stanowiska TK znajdującej swe odzwierciedlenie np. w wyroku z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18<sup>4</sup>). W szerszym kontekście rzutuje ono również na negatywną oceną prawidłowego – zgodnego z wymogami niezależności i niezawisłości – wykonywania przez KRS podstawowej kompetencji w procedurze powoływania sędziów.<sup>5</sup>

Należy także zauważyć, że istnieją potwierdzone orzecznictwem Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka (ETPCz), Trybunału Sprawiedliwości UE jak i polskich Sądów wątpliwości co do statusu prawnego KRS w jej kształcie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., w tym poprzez pryzmat jej zgodności z Konstytucją RP, a także prawem Unii Europejskiej oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka. Wskazać w tym miejscu można na szereg orzeczeń np.: wyroki w sprawach: Reczkowicz przeciwko Polsce z dnia 22 lipca 2021 r. - skarga nr 43447/19, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce z dnia 8 listopada 2021 r. - skargi nr 49868/19 i 57511/19, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce z dnia 7 lutego 2022 r. – skarga nr 1469/20, Broda i Bojara przeciwko Polsce z dnia 29 czerwca 2021 r. – skargi nr 26691/18 i 27367/18, Grzęda przeciwko Polsce z dnia - skarga nr 43572/18, Wałęsa przeciwko Polsce z dnia 23 listopada 2023 roku skarga nr 50849/21), wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (z dnia 19 listopada 2019 r. - sprawa AK z połączonych skarg C 585/18, C 624/18, C 625/18, wyrok Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 października 2021 r. w sprawie o sygn. C-487/19), orzeczeń polskiego Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. III PO 7/18, OSNP 2020/4/38, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r. III PO 8/18, OSNP 2020/10/114, uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia

---

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK-A 2008/3/44

<sup>2</sup> B. Naleziński, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Tuleja Piotr (red.), WKP 2023

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK-A 2007/7/80

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, OTK-A 2019/17

<sup>5</sup> B. Naleziński, op. cit.

23 stycznia 2020 r. BSA I-4110-1/2.), oraz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. postanowienie z dnia 26 czerwca 2019 r. II GOK 2/18, wyrok z dnia 11 października 2021 r., II GOK 9/18, wyroki w sprawach II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18, II GOK 14/18 wszystkie z dnia 21 września 2021 r.).

Konkluzje wyroków ETPCz sprawozdają się do twierdzeń, że KRS nie jest wystarczająco niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej, przez co, jeśli w składzie sądu znajdował się sędzia mianowany w wyniku jej rekomendacji, skład ten należy ocenić jako niezgodny z prawem. W ocenie ETPCz procedura mianowania sędziów, w której dominującą rolę odegrały władza ustawodawcza i wykonawcza, były niezgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji. Z uwagi na wadliwy proces powoływania sędziów Trybunał stwierdził, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego nie jest w rozumieniu Konwencji „sądem ustanowionym ustawą”. Trybunał podkreślał także naruszenia procedury mianowania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w tym trzech sędziów, którzy rozpatrywali sprawę spółki skarżącej, które w jego ocenie były tak poważne, że naruszały istotę prawa skarżącej spółki do „sądu ustanowionego ustawą”. Zdaniem ETPCz „(...) państwo pozwane (tj. Polska, przyp. A.K.M.) ma do dyspozycji różne możliwości; nieunikniony jest jednak wniosek, że dalsze funkcjonowanie KRS na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r. oraz jej zaangażowanie w procedurę powoływania sędziów utrwała dysfunkcję systemową określoną powyżej przez Trybunał i może w przyszłości prowadzić do potencjalnie wielokrotnych naruszeń prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego przez prawo”, co prowadzi do dalszego pogłębienia kryzysu praworządności w Polsce.”.

W wyroku w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce z dnia 23 listopada 2023 roku, ETPCz stwierdził naruszenie przez Polskę artykułu 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do prawa skarżącego do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą oraz w odniesieniu do zasady pewności prawa, przy czym jednocześnie stwierdzając, że powyższe naruszenia artykułu 6 ust. 1 Konwencji miały swoje źródło w powiązanych ze sobą problemach systemowych związanych z nieprawidłowym funkcjonowaniem ustawodawstwa krajowego i praktyki spowodowanych m. in. przez: wadliwą procedurę powoływania sędziów z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ustanowionej na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r; wynikający z tego brak niezależności Izby Kontroli

Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Ponadto Trybunał stwierdził, że w celu położenia kresu systemowym naruszeniom art. 6 ust. 1 Konwencji stwierdzonym w niniejszej sprawie, pozwane Państwo musi podjąć odpowiednie środki ustawodawcze i inne w celu zapewnienia w swoim krajowym porządku prawnym zgodności z wymogami “niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” oraz zasadą pewności prawa gwarantowaną przez ten przepis.

Podobne stanowisko wyraża Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdzając, że zmiany, jakim poddano w ostatnim czasie skład KRS, mogły wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu, a jednocześnie kwestionował zasady powoływania sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, co miało nastąpić z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Analogicznie, w przywoływanych orzeczeniach, sytuację oceniają polskie Sądy.

Z przywołanych orzeczeń wprowadzić można konstatację, że KRS ukształtowany ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. jest sprzeczny z art. 187 Konstytucji, organ ten może nie spełnić wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Wobec sędziego powołanego z udziałem upolitycznionej w ten sposób KRS podważone zostaje domniemanie jego niezawisłości i bezstronności, gdyż jego powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów. Bez znaczenia jest przy tym fakt, że przywołane wyroki odwołują się do statusu sędziów powołanych na stanowiska w Sądzie Najwyższym. Podważana jest bowiem prawna legitymacja do dziania KRS, a to z kolei może podważać status wszystkich sędziów powoływanych z udziałem tego organu.

Do zagadnienia kadencyjności KRS szeroko odnosi się ETPCz w wyroku z dnia 15 marca 2022 r. (skarga nr 43572/18), Sprawa Grzęda przeciwko Polsce (podtrzymując swe stanowisko w wyroku z dnia 16 czerwca 2022 r., Sprawa Żurek przeciwko Polsce, Skarga nr 39650/18). Trybunał odwołuje się m.in. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07), gdzie wskazuje się, że: *„Konstytucja nie przewiduje możliwości odwołania sędziów-członków KRS z tego organu przed upływem ich kadencji, oraz że KRS jest organem konstytucyjnym opartym na kadencyjności wybieranych członków (...). Jedyne dopuszczalne wyjątki zostały wyliczone enumeratywnie w obowiązującej wówczas ustawie o KRS z 2001 r.,*



*a wszystkie z nich dotyczyły obiektywnej niezdolności do sprawowania takiego urzędu.”.*

Po pierwsze zgadzam się ze stanowiskiem kadencyjności organu jako takiego, a nie poszczególnych członków tego organu. Po drugie jednak, pogląd o niemożności skrócenia kadencji odnieść należy do funkcjonowania KRS powołanej na mocy przepisów zgodnych z Konstytucją i znajduje on uzasadnione ograniczenie w przypadku organu, który ze względu na procedurę jego powołania, nie spełnia wymogów niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, co potwierdza przywołane powyżej orzecznictwo. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. w sposób nieuprawniony skróciła kadencję poprzedniej KRS, a jednocześnie określiła zasady powołania składu osobowego z naruszaniem podstawowych zasad konstytucyjnych, co w połączeniu z pogłębiającym się chaosem prawnym, będącym konsekwencją działania tegoż organu, uzasadnia skrócenie jego kadencji i umożliwienie działania KRS w składzie osobowym, który zapewnia poszanowanie niezależności od innych władz.

Z punktu widzenia wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności uzasadnione jest takie uporządkowanie sytuacji prawnej, nie tylko poprzez wprowadzenie zgodnych z Konstytucją zasad wyboru przedstawicieli sędziów do KRS, ale także poprzez zakończenie sprawowania kadencji przez KRS w jej obecnym kształcie. Dalsze działania tego organu na zasadach ukształtowanych ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. pogłębia chaos prawny, podważając legitymację prawną sędziów, powołanych do sprawowania urzędu przez ten organ w obecnym niekonstytucyjnym składzie osobowym. Projektowana nowelizacja daje w swych rozwiązaniach pierwszeństwo wynikającej z art. 7 Konstytucji zasadzie praworządności względem wywodzonej z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP zasady kadencyjności KRS – która w tym przypadku znajduje ograniczenie, w związku z wskazanymi powyżej wątpliwościami prawnymi w przedmiocie określania zasad powołania sędziów w skład tego organu.

Możliwe byłoby przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą KRS w obecnym składzie osobowym, ze względu na sprzeczność zasad ukształtowanych ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. z art. 187 Konstytucji RP, nie ma cech konstytucyjnego organu, a przez to brak jest potrzeby skracania kadencji podmiotu, który w sensie prawnym nie jest organem, ale taka wykładnia w mojej ocenie, pogłębia i tak już znaczne wątpliwości prawne, powiązane z funkcjonującym KRS i kompetencjami tego organu.

Co więcej, przesądzałoby to pośrednio o statusie prawnym sędziów powołanych z udziałem KRS w obecnym składzie osobowym. Szczegółowa analiza tego zagadnienia przekracza ramy przedmiotowej Opinii, ale z punktu widzenia zabezpieczenia interesów obywateli oraz poszanowania zasady praworządności, uzasadnionym jest skrócenie kadencji KRS, nie zaś jednoznaczne przesądzenie o tym, że KRS w obecnym kształcie osobowym nie jest organem w rozumieniu Konstytucji RP, a przez to nie ma potrzeby odnoszenia się do ograniczenia jego kadencji.

Reasumując w mojej ocenie uzasadnione jest przyjęcie rozwiązania prawnego skracającego kadencję KRS w jej obecnym kształcie.

Odnieść się należy jeszcze do jednego z artykułów Projektowanej Ustawy. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Opiniowanego Projektu, przewiduje się pozbawienie możliwości kandydowania na członka KRS sędziów, 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.

Przywołane powyżej orzeczenia ETPCz, TSUE, SN i NSA w sposób jednoznaczny podważają status prawny KRS w obecnym kształcie, ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Skutkiem tego jest także podważanie statusu prawnego sędziów (neo-sędziów), w których procedurze nominacji uczestniczyła KRS. Abstrahując od tego, czy sędziowie ci w świetle prawa faktycznie zostali powołani poprawnie do sprawowania urzędu – analiza taka zdecydowanie przekracza ramy niniejszej Opinii – to uznać należy za uzasadnione takie rozwiązanie prawne, które ogranicza prawo neo-sędziów do kandydowania do nowo kształtowanej KRS. Chodzi bowiem o ograniczenie jakichkolwiek wątpliwości prawnych w zakresie kompetencji nowo tworzonej KRS i ewentualnego późniejszego podważania podjętych przez nią uchwał. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której status kolejno wybranych z udziałem nowej KRS sędziów, mógłby być podważany tylko z tej przyczyny, że

w procedurze ich nominacji brali udział sędziowie powołani do sprawowania urzędu w procedurze z udziałem poprzedniej KRS. W ten sposób Projektodawca stara się uporządkować sytuację prawną, spowodowaną Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Ograniczenie to nie dotyczy sędziów, którzy powrócą na wcześniej zajmowane stanowisko sędziowskie w trybie art. 98 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W przypadku bowiem powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko „odpada” negatywna przesłanka powiązana udziałem KRS, ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., w powołaniu takiego sędziego do sprawowania urzędu.

## **WNIOSKI**

1. Wątpliwości prawnych nie budzi fakt, że Projektodawca zdecydował się na określenie, w ramach upoważnienia konstytucyjnego, mechanizmu wyboru członków KRS (wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych) w ramach wyborów bezpośrednich, w głosowaniu tajnym przez samych sędziów. Organizację i przeprowadzanie wyborów powierzono PKW. Co prawda zgodnie z ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408) oraz ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 851 t.j.), PKW jest organem odpowiedzialnym za przeprowadzanie wyborów powszechnych oraz referendum ogólnokrajowego, ale możliwym jest ustawowe poszerzenie kompetencji tego organu o inne wybory. Kompetencje PKW nie są bowiem ograniczone konstytucyjnie do przeprowadzania określonego rodzaju wyborów.
2. Art. 11i ust. 1 i 2 nowelizacji Ustawy o KRS - Wydaje się, że tego rodzaju mechanizm z założenia premiuje większe sądy, gdzie liczba sędziów jest wystarczająca do poparcia określonego kandydata. W wielu przypadkach kryterium rozstrzygającym o możliwości znalezienia poparcia może być osobista znajomość kandydata, co w znacznej mierze premiuje sędziów wywodzących się z dużych ośrodków orzeczniczych. Tego rodzaju mechanizm może również premiować sędziów, którzy promują swoje osoby w różnego rodzaju social mediach – co niekoniecznie musi wiązać się z wysokim poziomem wiedzy

i autorytetu, jakim cechować powinni się członkowie organu istotnego dla funkcjonowania Państwa. Być może zasadnym jest rozważanie zastosowania mechanizmu uwzględniającego odpowiedni przelicznik procentowy – uzależniający liczbę głosów poparcia od ilości sędziów w danym okręgu (apelacji)?.

3. Art. 11m ust. 1 pkt. 2 nowelizacji Ustawy o KRS - Projektodawca nie odniósł się do sytuacji, w której na skutek zgłoszenia kilku kandydatów z danego sądu na członków Rady, nie można powołać komisji skrutacyjnej dla danego sądu. Sytuacja taka może teoretycznie wystąpić w małych kilkusobowych sądach. Być może zasadnym byłoby założenie w Projekcie Ustawy, że w tego rodzaju sytuacjach, obligatoryjnym jest utworzenie jednej komisji skrutacyjnej dla więcej niż jednego sądu.
4. Art. 11k ust. 5 nowelizacji Ustawy o KRS - Termin na usuwanie braków formalnych wniosku może być różny dla różnych kandydatów (w skrajnych przypadkach może być to np. 1 dzień), co może ich stawiać w nierównej pozycji i ograniczać ich prawa do kandydowania do KRS. Zasadnym byłoby wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym PKW do ustawowo określonego momentu przyjmuje kandydatury, następnie dokonuje ich formalnej oceny i wzywa np. w terminie 7 dni (bądź też krótszym) do uzupełniania ewentualnych braków.
5. Art. 2 Projektu Nowelizacji KRS ukształtowany ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. jest sprzeczny z art. 187 Konstytucji, organ ten może nie spełnić wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Wobec sędziego powołanego z udziałem upolitycznionej w ten sposób KRS podważone zostaje domniemanie jego niezawisłości i bezstronności, gdyż jego powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów. Z punktu widzenia wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności uzasadnione jest takie uporządkowanie sytuacji prawnej, nie tylko poprzez wprowadzenie zgodnych z Konstytucją zasad wyboru przedstawicieli sędziów do KRS, ale także poprzez zakończenie sprawowania kadencji przez KRS w jej obecnym kształcie. Dalsze działania tego organu na zasadach ukształtowanych ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. pogłębia chaos prawny, podważając legitymację prawną sędziów, powołanych do sprawowania urzędu przez ten organ

w obecnym niekonstytucyjnym składzie osobowym. Projektowana nowelizacja daje w swych rozwiązaniach pierwszeństwo wynikającej z art. 7 Konstytucji zasadzie praworządności względem wywodzonej z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP zasady kadencyjności KRS – która w tym przypadku znajduje ograniczenie, w związku z wskazanymi powyżej wątpliwościami prawnymi w przedmiocie określania zasad powołania sędziów w skład tego organu.

6. Art. 3 ust. 2 Opiniowanego Projektu - Przywołane powyżej orzeczenia ETPCz, TSUE, SN i NSA w sposób jednoznaczny podważają status prawny KRS w obecnym kształcie, ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Skutkiem tego jest także podważanie statusu prawnego sędziów (neo-sędziów), w których procedurze nominacji uczestniczyła KRS. Uznać należy za uzasadnione takie rozwiązanie prawne, które ogranicza prawo neo-sędziów do kandydowania do nowo kształtowanej KRS. Chodzi bowiem o ograniczenie jakichkolwiek wątpliwość prawnych w zakresie kompetencji nowo tworzonej KRS i ewentualnego późniejszego podważania podjętych przez nią uchwał. W ten sposób Projektodawca stara się uporządkować sytuację prawną, spowodowaną Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Ograniczenie to nie dotyczy sędziów, którzy powrócą na wcześniej zajmowane stanowisko sędziowskie w trybie art. 98 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W przypadku bowiem powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko „odpada” negatywna przesłanka powiązana udziałem KRS, ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., w powołaniu takiego sędziego do sprawowania urzędu.