

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - *Przewodnicząca*  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Hanna Machińska  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Miroslaw Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

**Warszawa, 25 stycznia 2024 r.**

**13/2024/MPL/MW**

**Szanowny Pan  
dr hab. Adam Bodnar  
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC, Fundacja) do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (numer wykazu: UD6).

**Konieczność zmian w modelu wyboru sędziowskich członków KRS**

Projekt przewiduje uchylenie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej ustawa o KRS), który reguluje obecnie tryb wyboru sędziowskich członków KRS. W zamian za to projekt zakłada powrót do rozwiązania polegającego na wyborze sędziowskich członków KRS przez samych sędziów.

Kierunek przyjętego rozwiązania **należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.**

Wprowadzenie w 2017 r. modelu wyboru członków sędziowskich Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm od samego początku było postrzegane jako rażące naruszenie Konstytucji, a także spotkało się z liczną krytyką organizacji międzynarodowych. Na naruszenie międzynarodowych standardów zwracały uwagę takie podmioty jak Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE<sup>1</sup>, Komisja Wenecka<sup>2</sup>, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE)<sup>3</sup>, a także Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezależności Sędziów i

<sup>1</sup> Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, [Opinia na temat ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw](#) (16.06.2023).

<sup>2</sup> Europejska Komisja na Rzecz Demokracji poprzez Prawo (Komisja Wenecka), [Projekt opinii w sprawie Projektu Ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa](#); (16.06.2023).

<sup>3</sup> Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), [Opinia w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw](#) (16.06.2023).

Prawników<sup>4</sup> oraz Komisarz Praw Człowieka Rady Europy<sup>5</sup>. W 2021 r. KRS została także wykluczona z Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ)<sup>6</sup>. Legitymizacji nowej KRS odmówiły największe stowarzyszenia sędziowskie<sup>7</sup>, apelując do sędziów o niezgłaszanie się w charakterze kandydatów do Rady, a także o nieuczestniczenie w konkursach ogłoszonych przez nową KRS, argumentując to wątpliwościami w zakresie konstytucyjności ukształtowania Rady i potencjalnymi negatywnymi skutkami dla realizacji prawa do sądu.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r. (sygn. K 12/18), stwierdzający zgodność z Konstytucją nowych zasad wyboru członków KRS, nie rozwiązał wątpliwości co do legalności nowej Rady, m.in. z tego powodu, że został on wydany z udziałem osoby nieprawidłowo wybranej na urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

W rezultacie doszło do głębokiego kryzysu ustrojowego związanego z podważaniem statusu sędziów powołanych na wniosek tak ukształtowanego organu, a także wydawanych przez nich orzeczeń. Na naruszenia prawa Unii Europejskiej oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka związane z orzekaniem przez wadliwie powołanych sędziów Sądu Najwyższego zwracały także uwagę odpowiednio: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>8</sup> oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>9</sup>. Ten drugi zauważył przy tym, że nieprawidłowości w zakresie procedury powołań „już wpłynęły negatywnie na istniejące nominacje i mogą systematycznie wpływać na przyszłe nominacje sędziów, nie tylko do innych izb Sądu Najwyższego, ale także do sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych”<sup>10</sup>. Z tego też powodu Komitet Ministrów, jako organ monitorujący proces wykonywania wyroków ETPC, jasno wskazał, że na władzach Polski ciąży obowiązek przywrócenia niezależności KRS poprzez powrót do rozwiązań przewidujących wybór członków sędziowskich tego organu przez sędziów<sup>11</sup>.

Wyroki sądów europejskich wpłynęły także na orzecznictwo sądów polskich, w szczególności Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ten pierwszy, w styczniu 2020 r., podjął przełomową uchwałę<sup>12</sup>, w której stwierdził, że orzekanie przez SN z udziałem wadliwie powołanych sędziów zawsze prowadzi do nieważności postępowania. W przypadku sądów powszechnych taki skutek jest uzależniony od tego, czy nieprawidłowości w powołaniu doprowadziły w konkretnym przypadku do naruszenia standardów niezawisłości i

---

<sup>4</sup> Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, [Poland must safeguard judicial independence – UN Special Rapporteur](#) oraz [Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers on his mission to Poland](#) (16.06.2023).

<sup>5</sup> Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, [Poland has a duty to preserve judicial independence](#) (16.06.2023).

<sup>6</sup> [Komunikat dostępny na stronie](#) ENCJ pod adresem: <https://www.ency.eu/node/605> (24 stycznia 2024 r.).

<sup>7</sup> Do Rzeczy, [Stowarzyszenia sędziowskie apelują o bojkot wyborów do nowej KRS](#) (16.06.2023).

<sup>8</sup> Zob. np. wyrok TSUE (Wielka Izba) z 19 listopada 2019 r., C-585/18, A.K. *i inni*; wyrok TSUE (Wielka Izba) z 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż.

<sup>9</sup> Zob. np. wyrok ETPC z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19; wyrok ETPC z 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 oraz 57511/19; wyrok ETPC z 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 1469/20.

<sup>10</sup> *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, pkt 368; *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, pkt 364 (tłum. własne).

<sup>11</sup> Zob. uchwała Komitetu Ministrów z 7 grudnia 2023 r., nr CM/ResDH(2023)487, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680ad99bf](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680ad99bf) (24 stycznia 2024 r.).

<sup>12</sup> Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20.

bezstronności sędziów. Z kolei NSA uchylił w 2021 r. szereg uchwał nowej KRS w sprawie przedstawienia kandydatów do powołania na stanowiska sędziów SN<sup>13</sup>.

Ponadto, od 2018 r. obserwowany jest postępujący upadek autorytetu Rady, będący ścisłą konsekwencją zmiany sposobu wybierania jej sędziowskich członków. Sama Rada działa zaś jako Krajowa Rada Sądownictwa *a rebours*. Nie tylko nie broni niezależności wymiaru sprawiedliwości przed polityczną ingerencją, lecz wręcz ją wspiera, a nawet kreuje. Obecna KRS niezwykle sporadycznie i zachowawczo reaguje bowiem na przypadki ingerowania w niezależność sądów. Z drugiej strony Rada jawnie mobilizowała organy władzy publicznej do dokonania „stanowczej reakcji” na wszystkie działania podważające legalność powołania sędziów<sup>14</sup>, a także przedstawiała stanowiska przychylne zmianom ingerującym w niezależność sądownictwa (w tym tzw. ustawy kagańcowej) i wspierała stanowisko rządu w postępowaniach prowadzonych przed TSUE i ETPC<sup>15</sup>. Fakty te można uzupełnić o wskazanie szeregu sytuacji, w których członkowie KRS sami angażowali się w działania podważające zaufanie do sędziów i wydawanych przez nich orzeczeń, w tym włączenie przez media kilku z nich w proces kreowania nagonki na sędziów zaangażowanych w obronę niezależności wymiaru sprawiedliwości<sup>16</sup>. Negatywnie działalność KRS można także ocenić analizując jej uczestnictwo w procesie powoływania sędziów. Z danych opracowanych przez HFPC<sup>17</sup> wyłania się praktyka częstego występowania przez członków Rady oraz osób z nimi związanych w konkursach dotyczących powołania sędziów sądów wyższych instancji. Jednocześnie obserwować można trend powoływania na stanowiska sędziowskie osób powiązanych z pionem rzeczników dyscyplinarnych oraz Ministerstwem Sprawiedliwości.<sup>18</sup>

Wszystkie te okoliczności stanowią dowód negatywnych konsekwencji, jakie dla wymiaru sprawiedliwości przyniosła zmiana ustawy o KRS przyjęta w 2017 r. Nie tylko upoważniają, lecz wręcz obligują one władze Rzeczypospolitej Polskiej do podjęcia działań mających na celu zmianę sposobu wyłaniania sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa.

### **Sposób wyboru sędziowskich członków KRS**

Projekt przewiduje bezpośrednie i tajne wybory sędziowskich członków KRS.

Zmianę tę należy ocenić szczególnie pozytywnie. Zmiana ta daje sędziom sądów rejonowych realną możliwość wyboru ich przedstawicieli do Krajowej Rady Sądownictwa.

Zgodnie z treścią projektu sędziowie poszczególnych szczebli sądów wybierać będą określoną liczbę sędziowskich członków KRS. Przyjęty model wyborów powodował będzie, że wybory sędziowskich członków KRS nie będą miały charakteru jednolitego, lecz w istocie stanowią

---

<sup>13</sup> Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r., sygn. II GOK 2/18; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r., sygn. II GOK 3/18; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r., sygn. GOK 5/18; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r., sygn. II GOK 6/18; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r., sygn. II GOK 7/18; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r., sygn. II GOK 4/18.

<sup>14</sup> M. Wolny, M. Kalisz, M. Szuleka, Koszty „reformy”. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w latach 2015-2022, str 40 (16.06.2023).

<sup>15</sup> Zob. więcej M. Wolny, M. Kalisz, M. Szuleka, Koszty „reformy”. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w latach 2015-2022 (16.06.2023).

<sup>16</sup> Onet, Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, cz. 3. Sędziowie organizują hejt przeciwko prezes Sądu Najwyższego (16.06.2023).

<sup>17</sup> M. Wolny, M. Kalisz, M. Szuleka, Koszty „reformy”. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w latach 2015-2022 (16.06.2023).

<sup>18</sup> Więcej na ten temat: M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, Sąd nad sądem. Zmiany wokół Sądu Najwyższego w latach 2017- 2021

będą 7 oddzielnych wyborów odbywanych na poszczególnych szczeblach sądownictwa, od sądów rejonowych, poprzez sądy wojskowe, po Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy.

Najwięcej sędziów (ośmiu) w tym modelu wybierać będą sędziowie sądów rejonowych. Liczba ta, zdaniem projektodawcy, odpowiada stosunkowi liczby sędziów danego szczebla do ogólnej liczby sędziów. Zaprezentowany model jest tym samym zbieżny z postulatami formułowanymi przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA.

Z perspektywy funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa wydaje się przede wszystkim zasadne, aby w skład Rady weszli sędziowie doświadczeni, mający wiedzę i umiejętności umożliwiające im zidentyfikowanie zagrożeń dla niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziów, a także pozwalające prawidłowo ocenić kandydatury osób ubiegających się o stanowiska sędziowskie. Biorąc pod uwagę tę perspektywę, należałoby rozważyć zwiększenie liczby wybieranych do KRS sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych (do odpowiednio 3 i 2) kosztem sędziów sądów rejonowych. W efekcie jednak sędziowie sądów rejonowych w dalszym ciągu stanowiliby najliczniejszą (bo sześćosobową) grupę sędziowskich członków KRS. Pozwoliłoby to z jednej strony zagwarantować, że głos sędziów sądów rejonowych byłby mocniej słyszalny, z drugiej, że w KRS znajdowałiby się sędziowie o odpowiednim poziomie doświadczenia. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie wymogu wyboru sędziowskich członków KRS spośród sędziów legitymujących się odpowiednio długim stażem zawodowym.

Przyjęcie systemu ogólnopolskich wyborów sędziowskich członków KRS może wiązać się z ryzykiem zdominowania wyborów przez jedno środowisko sędziowskie i jednocześnie marginalizacją innych grup sędziowskich. Taki jednolity charakter Rady może przy tym skutkować występowaniem prób wpływania na wyniki konkursu przez najliczniejszą grupę sędziów, czyniąc z niego bardziej ranking popularności niż wybory zależne od kwalifikacji merytorycznych kandydatów.

Jednocześnie należy zauważyć, że ogólnopolska lista kandydatów na sędziów zwiększać będzie szanse na wybór sędziów pochodzących z dużych ośrodków miejskich, w których liczba sędziów jest znacznie większa. Może to prowadzić do sytuacji, w której nie zostanie zapewniona odpowiednia reprezentacja w KRS sędziów z mniejszych ośrodków. Efektem tego stanu rzeczy może być niedostrzeganie przez Krajową Radę Sądownictwa problemów obecnych w tych sądach. Stąd projektodawcy powinni rozważyć również podział mandatów przypadających z sądów okręgowych i rejonowych wedle sądów uszeregowanych pod względem liczebności sędziów. Taki podział mógłby mieć charakter dwu lub trzystopniowy. Podział ten powinien być uregulowany na etapie dzielenia mandatów, a nie samego głosowania. W jego ramach poszczególne mandaty sędziowskie przypadłyby sędziom, którzy uzyskali największą liczbę głosów w danej grupie sądów (np. dwa mandaty dla sędziów wywodzących się z dużych sądów rejonowych, dwa dla sędziów ze średnich sądów rejonowych, dwa dla sędziów z małych sądów rejonowych itd.).

Omawiana regulacja nie gwarantuje również, że wybór sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa będzie geograficznie zróżnicowany. W literaturze przedmiotu<sup>19</sup> postuluje się wprowadzenie rozwiązań, które gwarantowałyby, że poszczególni sędziowscy członkowie KRS będą rekrutować się z różnych apelacji. Ł. Bojarski wskazuje przy tym, że rozwiązanie takie

---

<sup>19</sup> Ł. Bojarski, Jak przywrócić państwo prawa? Krajowa Rada Sądownictwa, Forum Idei Fundacji im. Stefana Bato-rego.

ułatwia kontakt pomiędzy sędziami pracującymi w danej apelacji, a wybranym z danej apelacji członkiem KRS<sup>20</sup>. Uregulowanie takie musiałoby jednak zakładać dalszą modyfikację zasad wyborów sędziów, być może wprowadzenie algorytmu ustalania wyników, co dodatkowo utrudniłoby czytelność takiej regulacji. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie poszczególnym sędziowskim członkom KRS apelacji, w ramach której dbaliby oni o relacje ze środowiskiem sędziowskim.

### **Organizacja wyborów do KRS**

Pozytywnie ocenić należy zaangażowanie do organizacji wyborów Państwowej Komisji Wyborczej jako organu wyposażonego w odpowiednie doświadczenie i aparat administracyjny obyty z organizacją innego rodzaju wyborów. Niemniej, powierzenie całości zadań w tym zakresie PKW wydaje się niezasadne. Lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie co najmniej dwuszczeblowej administracji wyborczej, składającej się z PKW oraz komisji na szczeblu sądów apelacyjnych. Taki standard postępowania pozwoliłby PKW jedynie nadzorować przebieg wyborów, a nie być odpowiedzialną zarówno za ich organizację, jak i prawidłowość przebiegu.

### **Kompetencja do określenia formy wyboru sędziowskich członków KRS**

Projektodawca proponuje, aby to Państwowa Komisja Wyborcza decydowała w uchwale zarządzającej wybory o formie ich przeprowadzenia, a mianowicie o tym, czy wybory te odbędą się przy użyciu kart wyborczych, czy też w formie głosowania elektronicznego. W ocenie HFPC ustawodawca raz jeszcze powinien przemyśleć tę kwestię. Art. 187 Konstytucji przewiduje m.in., że sposób wyboru członków KRS określa ustawa. Oznacza to, że wszelkie istotne kwestie dotyczące tych wyborów stanowią materię ustawową. Nie mogą tym samym być cedowane na inne organy państwa.

### **Głosowanie elektroniczne**

Proponowana w projekcie możliwość elektronicznego wyboru członków KRS jawi się pozornie jako bardzo atrakcyjna propozycja. Niemniej, należy zwrócić uwagę, że wybór sędziowskich członków KRS w tej formie ma dwie zasadnicze wady. Po pierwsze, absolutny brak doświadczenia w zakresie organizacji tego rodzaju wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą, jak i inne organy państwa. Po drugie, ryzyko podniesienia w stosunku do tak zorganizowanych wyborów, wobec braku tradycyjnych kart wyborczych, zarzutu manipulacji czy wyborczych fałszerstw, połączone z brakiem możliwości jasnego wykazania prawidłowości samego procesu i jego wyników. Stąd, nie odrzucając apriorycznie takiej możliwości, należy stwierdzić, iż lepszym rozwiązaniem w tym zakresie wydaje się być zorganizowanie wyborów sędziowskich członków KRS w formie tradycyjnej. Wybór elektroniczny powinien być odłożony co najmniej do momentu silniejszego rozwinięcia w Polsce rozwiązań technologicznych pozwalających realizować uprawnienia jednostek w sferze prawa publicznego (np. elektronicznego systemu poparcia kandydatów w wyborach czy obywatelskich inicjatyw ustawodawczych) z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa takiego procesu. Wybór sędziowskich członków KRS stanowi zbyt istotną kwestię, aby w materii tej wprowadzać rozwiązania o charakterze eksperymentalnym.

### **Zgłaszanie kandydatów**

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*

Pozytywnie ocenić należy rozwiązania związane z przedstawieniem kandydatów na sędziowskich członków KRS, w tym przyjęte przez projektodawcę progi poparcia. Niemniej należy zauważyć, że taki sposób wyboru sędziowskich członków KRS, w połączeniu z powszechnym charakterem wyborów, będzie preferował duże zrzeszenia sędziów. Dla zapewnienia choć minimalnej transparentności takiego procesu należałoby rozważyć przyznanie prawa do zgłaszania kandydatów także stowarzyszeniom rejestrowym zrzeszającym określoną liczbę sędziów (np. 50 sędziów).

Dla aktywizacji sędziów oraz obywateli w procesie składania podpisów ustawodawca powinien dopuścić możliwość elektronicznego udzielenia poparcia kandydatom. Rozwiązanie to zapobiegłoby także praktyce udzielania poparcia *in blanco*. Proces tego rodzaju wymagałby jednak zbudowania rozwiązań zbliżonych do tych występujących w wyborach powszechnych, a mianowicie wstępnego zgłoszenia kandydatów przez określoną grupę obywateli (sędziów), zarejestrowania ich przez PKW, a następnie dopiero etapu zbierania poparcia potrzebnego do uzyskania pełnoprawnego statusu kandydata.

W kontekście art. 11 ust. 9 zgłoszenie kandydata powinno także obejmować informacje o członkostwie w stowarzyszeniach zrzeszających sędziów, udzielonych sędziemu wytykach orzeczniczych oraz nałożonych na niego karach dyscyplinarnych ze wskazaniem czynów dyscyplinarnych, za które został on uznany winnym.

#### **Niepołączalność mandatu sędziowskiego członka KRS z pełnieniem innych funkcji**

Art. 11c zabrania popierania zgłoszenia kandydata oraz kandydowania na członka Rady sędziom, którzy byli m.in. delegowani do urzędów administracji publicznej lub jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości. Projekt przewiduje także wprowadzenie zakazu łączenia funkcji w administracji sądowej lub funkcji rzecznika dyscyplinarnego z mandatem sędziowskiego członka KRS.

HFPC dostrzega argumenty przemawiające za wprowadzeniem takich rozwiązań. Co więcej, zasadne mogłoby być nawet rozszerzenie tego rodzaju zakazów także na sędziów zasiadających w organach sądownictwa dyscyplinarnego. Stosowna zmiana powinna w takim wypadku dotyczyć również projektowanego art. 11a ust. 6.

Z drugiej jednak strony, należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2007 r. (sygn. K 25/07). Trybunał stwierdził w nim niekonstytucyjność ówczesnego art. 25a ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych o następującej treści: „§ 1. Do pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu nie może być powołany sędzia będący członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. § 2. Z chwilą wybrania sędziego, pełniącego funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu, powołanie do pełnienia tej funkcji wygasa”. W uzasadnieniu TK wskazał m.in., że „Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu na kandydowanie i wybór do KRS – każdy sędzia może też zostać powołany na stanowisko prezesa albo wiceprezesa sądu, w którym zasiada. Ograniczenie prawa do członkostwa w Radzie prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych musiałoby mieć szczególne umotywienie i umocowanie konstytucyjne”. Ponadto, zdaniem TK, w świetle art. 187 ust. 4 Konstytucji ustawodawca może uregulować jedynie organizację, zakres działania i tryb pracy KRS i „nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony”.

#### **Jawność zewnętrzna procesu wyborczego, konsekwencje udzielenia poparcia sędziemu, możliwość wycofania poparcia**

Listy sędziów popierających daną kandydaturę oraz informacje o poparciu danej kandydatury przez podmioty wskazane w art. 11c powinny być publikowane w formie elektronicznej przez Państwową Komisję Wyborczą.

Dodatkowo, przepisy ustawy o KRS winny wskazywać, że sędzia podlega wyłączeniu z urzędu z rozpoznawania indywidualnych spraw dotyczących sędziów, którzy udzielili mu poparcia.

Przepisy ustawy powinny odpowiadać na zagadnienia związane z możliwością wycofania poparcia pod kandydaturą sędziego i konsekwencjami tego zdarzenia dla statusu kandydata.

### **Wysłuchanie publiczne**

Szczególnie pozytywnie HFPC ocenia treść proponowanego art. 11a ust. 23, jako docenienie realizowanej przez środowisko pozarządowe idei obywatelskiego monitoringu wyborów osób na ważne stanowiska państwowe. Udział kandydatów w takim wysłuchaniu powinien być obwarowany sankcją w postaci skreślenia z listy osób ubiegających się o mandat członka KRS.

### **Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości**

Projekt zakłada sędowanie na Ministra Sprawiedliwości kompetencji do określenia w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych przeprowadzenia wyborów. Wydając to rozporządzenie, Minister powinien wziąć pod uwagę zachowanie tajności i bezpośredniości wyborów. Rozwiązanie to należy ocenić krytycznie, jako zbyt daleko idące.

W ocenie HFPC kluczowe kwestie związane z wyborami sędziowskich członków KRS powinny być zawarte w ustawie. Analiza wskazanych w projekcie założeń do projektu rozporządzenia wywołuje obawę, że w zbyt dużym stopniu powierzają one kompetencje do uregulowania zasad głosowania w akcie rangi podstawowej.

W niektórych kwestiach, dla zachowania spójności systemu prawnego, zasadnym powinno być odwoływanie się do odpowiedniego stosowania wybranych postanowień Kodeksu wyborczego. Przykładowo projekt nie reguluje w ogóle kwestii związanych z tajnością głosów (wymóg zbierania głosów do urny), zabezpieczenia kart wyborczych, nie określa także zasad oddania ważnego głosu. Elementy te mogą wydawać się z pozoru błahe. Niemniej mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia uczciwości procesu wyborczego.

### **Rada społeczna**

*Novum* wskazanym w projekcie jest powołanie przy Krajowej Radzie Sądownictwa Rady Społecznej, która przedstawiać ma opinię w sprawach wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS, a więc jedynie w zakresie rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych.

Zdaniem HFPC kompozycja i kompetencje Rady Społecznej nie będą stanowiły jakościowej zmiany w stosunku do obowiązującego stanu prawnego.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na bardzo wąski mandat Rady Społecznej, sprowadzający się do zabierania głosu jedynie w sprawie powołań na stanowiska sędziowskie, a nie w przedmiocie innych kompetencji realizowanych przez Radę. W tym zakresie Rada Społeczna będzie mogła wypowiadać się jedynie, gdy zostanie o to poproszona przez Prezydium KRS.

Członkowie Rady Społecznej, poza przewodniczącym i jego zastępcą, nie będą zaś mogli brać udziału w posiedzeniach KRS. W ocenie HFPC dużo lepszym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie osób tworzących Radę Społeczną do udziału w posiedzeniach KRS, przyznanie im prawa głosu w każdej sprawie rozpoznawanej przez Radę bez możliwości udziału w głosowaniu. Takie rozwiązanie znacznie lepiej odpowiadałoby na problem pomijania w działalności KRS głosów innych zawodów prawniczych, a także samych obywateli.

Ponadto, nawet w odniesieniu do przedstawiania opinii w sprawach dotyczących powołań sędziowskich brak w projekcie przepisów, które precyzowałyby jak kompetencja ta miałaby być wykonywana. Zasadne byłoby np. wskazanie, czy Rada Społeczna ma mieć zapewniony dostęp do akt poszczególnych kandydatów, a także na którym etapie procedury miałaby przedstawiać swoją opinię. W tym zakresie należałoby rozważyć, czy utworzeniu Rady Społecznej nie powinna towarzyszyć także zmiana przepisów Rozdziału III ustawy o KRS, regulującego postępowanie przed KRS.

W zakresie składu osobowego Rady Społecznej można mieć wątpliwości co do tego, czy uwzględnia on wszelkie zainteresowane grupy. Zdaniem HFPC katalog członków Rady powinien być poszerzony o przedstawiciela Krajowej Rady Notarialnej, Krajowej Rady Komorniczej, Krajowej Rady Kuratorów, a także przedstawiciela środowiska asesorów sądowych oraz asesorów sądowych w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych oraz aplikantów aplikacji sądowej odbywanej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Wybory wspomnianych osób mogłyby odbywać się na podobnych zasadach, co wybory sędziowskich członków KRS. Gruntownego rozważenia wymaga również włączenie w prace KRS przedstawicieli środowiska asystentów sędziów, referendarzy sądowych oraz personelu pomocniczego sądów.

Na podobnych zasadach (a więc bez prawa udziału w głosowaniu) w postępowaniach przed KRS powinien uczestniczyć przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozwiązanie to w silniejszej mierze pozwoliłoby odzwierciedlić w toku postępowania przed KRS poglądy wyrażane przez te organy. Obecnie nie jest bowiem faktycznie możliwe, aby w każdym posiedzeniu KRS uczestniczyli piastunowie ww. urzędów.

Osoby wchodzące w skład Rady Społecznej (albo uczestniczące w posiedzeniach KRS bez prawa udziału w głosowaniach) powinny otrzymać na gruncie omawianej ustawy prawo do otrzymywania diety za udział w posiedzeniu KRS, niezależnie od tego, czy mieszkają poza miejscowością, w której odbywa się posiedzenie KRS. Zdaniem HFPC wynagrodzenie osób biorących udział w obradach KRS jest jedną z gwarancji tego, że powierzone im obowiązki będą one wykonywały z należytą starannością.

Krytycznie HFPC ocenia powierzenie Prezydentowi RP kompetencji do wyboru trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych biorących udział w Radzie Społecznej. Zasady udziału przedstawicieli sektora pozarządowego powinny mieć charakter bardziej demokratyczny i w mniejszym stopniu uzależniony od arbitralnego wskazania organu władzy wykonawczej.

### **Zespoły KRS i kryteria powołania na stanowisko sędziowskie**

Zasadniczych zmian wymaga także sposób organizacji oraz praca zespołów powoływanych przez KRS do zbadania określonej sprawy indywidualnej. Zdaniem HFPC zespoły te nie powinny składać się z członków KRS, lecz jedynie pracować pod przewodnictwem członka Rady.



Sam ich charakter powinien mieć dużo bardziej merytoryczny wymiar. Oznacza to konieczność powołania w ich skład specjalistów z różnych dziedzin (psychologii, komunikacji, *human resources*, zarządzania), którzy oceniliby m.in. kandydatów na stanowiska sędziowskie. Opinie takiego zespołu nie powinny mieć przy tym bezwzględnego znaczenia, lecz stanowić istotne wskazanie dla KRS. Zdystansowanie Rady od wyników postępowania przed zespołem powinno być dopuszczalne, ale jedynie po przedstawieniu przekonujących argumentów.

Taka zmiana sposobu działania KRS powinna być powiązana z wprowadzeniem kryteriów podlegających ocenie w postępowaniu przed Radą. Na konieczność wprowadzenia kryteriów konkursowych w postępowaniach przed KRS HFPC zwracała uwagę już w 2010 r.<sup>21</sup>

Zmiana taka konieczna jest dla zagwarantowania pełnej realizacji art. 60 Konstytucji, gwarantującego każdemu dostęp do służby publicznej na równych zasadach. Model obecny, w którym szanse kandydatów oparte są na niesprecyzowanych kryteriach, niesie ze sobą ryzyko nadużyć. Nie sprzyja przy tym oparciu decyzji Rady na kryteriach merytorycznych, nie gwarantując, że na stanowisko sędziowskie wybrany zostanie najlepszy kandydat. Tymczasem rekomendacje Rady Europy<sup>22</sup> wskazują, że decyzje dotyczące wyboru i awansów sędziów powinny być oparte na obiektywnych kryteriach prawnych lub przyjęte przez odpowiednie organy. Decyzje tego rodzaju powinny być oparte na kwestiach merytorycznych i odnosić się do kwalifikacji, umiejętności i zdolności pozwalających rozstrzygać sprawy poprzez stosowanie prawa w warunkach szanujących ludzką godność.

Za przyjęciem takich kryteriów w przyszłości opowiedział się także Trybunał Konstytucyjny. W jednym z wyroków dotyczących postępowania przed KRS wskazał, że podstawowym celem art. 60 Konstytucji jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. „Analizowany przepis z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. (...) Nie podlega dyskusji, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie. Szczególna ranga oraz rola sądów w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga, aby przedstawione wyżej zasady konstytucyjne były respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich.”<sup>23</sup>.

### **Wygaszenie kadencji obecnej KRS**

Art. 2 projektu przewiduje, że mandat członków KRS wybranych na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wygasa z dniem ogłoszenia wyników wyborów do Rady ukształtowanej na podstawie przedmiotowego projektu. HFPC pozytywnie ocenia przedmiotowe rozwiązanie.

---

<sup>21</sup> HFPC, opinia do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Senat VII kadencji, druk senacki nr 936. Zob. także A. Bodnar, Dostęp do zawodu sędziego na tle wyroku Sądu Najwyższego z 19 czerwca 2009 r., III KRS 9/08, Dodatek do Monitora Prawniczego nr 3/2010, str. 26-29.

<sup>22</sup> Komitet Ministrów Rady Europy, Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezależności, efektywności i obowiązków sędziów

<sup>23</sup> Wyrok TK z 29.11.2007 r., SK 43/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 130.

Należy jednak odnotować, że na jego tle mogą się pojawić wątpliwości co do konstytucyjnej dopuszczalności skrócenia kadencji Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie bowiem z treścią art. 187 ust. 3 Konstytucji kadencja wybranych członków KRS trwa 4 lata.

Oceniając dopuszczalność przerwania kadencji wybieralnych członków KRS, należy wziąć pod uwagę szereg okoliczności. W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który z jednej strony wskazywał na wymóg poszanowania kadencyjności organów władzy jako niezbędnej gwarancji ich niezależności, z drugiej strony jednak wskazywał na pewne wyjątki w zakresie ochrony tejże kadencyjności. W uchwale z 10 maja 1994 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „kadencyjność organu zakłada zasadniczo jego ciągłość, zaś upływ kadencji jest naturalnym sposobem ustania członkostwa. Wszelkie inne sposoby mają charakter wyjątkowy i wymagają wyraźnej podstawy ustawowej”<sup>24</sup>. Równie zasadnicze stanowisko Trybunał wyraził, badając konstytucyjność przerwania funkcjonowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wskazał, że „przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu”<sup>25</sup>. Stwierdził także, że „należy ocenić jako niedopuszczalne rozwiązania, które prowadzą do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów i bez istnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania”. To ostatnie sformułowanie może zatem sugerować, że mogą zaistnieć nadzwyczajne okoliczności, które mogłyby uzasadnić przerwanie kadencji organu.

Mniej zasadnicze stanowisko Trybunał wyraził jednak, oceniając konstytucyjność wprowadzenia zasady niepołączalności stanowisk sędziowskich członków KRS z jednoczesnym pełnieniem funkcji prezesa sądu. W wyroku K 25/07<sup>26</sup> wskazał na dopuszczalność nakładania na osoby sprawujące kadencyjną funkcję pewnych ograniczeń, nawet gdy skutkować to będzie przerwaniem ich kadencji, o ile ograniczenia te są uzasadnione przez ważny interes publiczny, i mają na celu wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym. Odnosząc się z kolei do przepisu przejściowego, który dawał członkom KRS, którzy w chwili wejścia w życie ustawy łączyli członkostwo w KRS z funkcją prezesów lub wiceprezesów sądów, możliwość zrzeczenia się mandatu członka KRS, a w przypadku braku takiego działania – wygaszenie ich powołań na stanowiska prezesów i wiceprezesów sądów, TK zauważył, że „Zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji). Ani przedstawiciel Sejmu ani przedstawiciel Prokuratora Generalnego nie wskazali nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności”.

Zdaniem HFPC przerwanie kadencji organu nie jest więc bezwzględnie zakazane, ale może być dopuszczalne jedynie w nadzwyczajnych, szczególnie uzasadnionych przypadkach. Pogląd taki wyrażany jest również w literaturze<sup>27</sup>. Pragniemy przy tym zauważyć, że już w opinii *amicus*

---

<sup>24</sup> Uchwała TK z 10.05.1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 18.07.2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80.

<sup>27</sup> Zob. np. D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 136-137; K. Riedl, *Incydentalne wygaszenie kadencji organów państwa (uwagi*

*curiae* złożonej w postępowaniu przed ETPC w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*<sup>28</sup>, Fundacja wyraziła pogląd o dopuszczalności przerwania kadencji KRS w sytuacji, gdyby było to uzasadnione szczególnymi okolicznościami, a zwłaszcza potrzebą przywrócenia niezależności tego organu oraz zapewnienia jego funkcjonowania w zgodzie z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami niezależności sądownictwa. W naszej ocenie przerwanie kadencji obecnej KRS jest więc dopuszczalne, gdyż zachodzą szczególne, nadzwyczajne okoliczności mogące uzasadnić taki krok.

Najważniejszym uzasadnieniem dla przerwania kadencji Krajowej Rady Sądownictwa są konstytucyjne wymogi poszanowania prawa międzynarodowego oraz zapewnienia jednostkom prawa do sądu niezależnego, bezstronnego oraz ustanowionego zgodnie z prawem. Omówione w uzasadnieniu projektu orzecznictwo TSUE oraz ETPC, a także polskiego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje na dysfunkcyjny charakter udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów. Rada swoim działaniem w istocie zatruwa każdą nominację sędziowską, zasiewając wątpliwości co do tego, czy dany sędzia pełni swój urząd w sposób niezależny i bezstronny, a także, czy został powołany zgodnie z prawem.

Ponadto, przerwanie kadencji obecnej KRS i wprowadzenie nowych zasad wyboru jej członków sędziowskich jest jedynym sposobem na pełne wykonanie przytoczonych wyżej wyroków ETPC i jednocześnie zażegnanie poważnego kryzysu ustrojowego zagrażającego zasadzie bezpieczeństwa prawnego oraz realizacji prawa jednostki do sądu. Nie istnieje żadna równie skuteczna alternatywa, która umożliwiłaby osiągnięcie tych celów. Dopuszczenie do dalszego funkcjonowania KRS w obecnym kształcie prowadziłoby do dokonywania dalszych wadliwych powołań, a tym samym eskalacji i tak już poważnego kryzysu. Z kolei zamrożenie działalności KRS do czasu zakończenia kadencji obecnych członków sędziowskich poprzez rezygnację z organizacji nowych konkursów na stanowiska sędziowskie mogłoby doprowadzić do poważnych braków kadrowych w polskim sądownictwie.

Ponadto, stopień ochrony kadencji obecnych członków KRS osłabia fakt wybrania ich w procedurze niezgodnej z Konstytucją i międzynarodowymi standardami.

Tym samym należy uznać, że istnieją przekonujące argumenty natury konstytucyjnej za dopuszczalnością przerwania kadencji wybieralnych członków KRS. Rozwiązanie to jest konieczne dla zapewnienia prawa jednostki do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego zgodnie z prawem.

### **Udział w wyborach sędziów powołanych z udziałem tzw. nowej KRS**

Art. 3 ust. 2 projektu przewiduje, że w pierwszych wyborach sędziowskich członków KRS sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie na urząd złożonego przez tzw. nową KRS, nie będzie przysługiwało prawo zgłoszenia kandydata na członka oraz prawo kandydowania na członka Rady.

Uzasadnienie projektu wskazuje, że rozwiązanie to związane jest z wadliwym statusem Krajowej Rady Sądownictwa, która nie spełnia obecnie wymogów niezależności od władzy

---

*na tle zasad kadencyjności i niezależności*), w: *Meandry demokratycznego państwa prawnego*, red. M. Zubik, F. Dymitrowski, Warszawa 2017, s. 39 i 48.

<sup>28</sup> Opinia HFPC z 28 stycznia 2019 r.,: [https://hfhr.pl/upload/2022/01/grze-da-p\\_-polsce-amicus.pdf](https://hfhr.pl/upload/2022/01/grze-da-p_-polsce-amicus.pdf) (24 stycznia 2019 r.).

ustawodawczej i wykonawczej, co sprawia, że sędzia powołany z udziałem KRS nie może być uznany za niezawisłego i bezstronnego.

Argumentację taką trudno jednak uznać za w pełni przekonującą. Można argumentować, że prawo udziału w wyborach Krajowej Rady Sądownictwa stanowi nieodłączny element statusu sędziego. Trudno jednocześnie uznać, że konieczność takiego wyłączenia uzasadniona jest poglądami wyrażonymi wprost w orzecznictwie ETPC, TSUE, Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydaje się, że tego rodzaju wyłączenie miałyby racjonalny charakter jedynie w sytuacji powierzenia Krajowej Radzie Sądownictwa istotnej roli w procesie autoryzacji postępowań nominacyjnych i usuwania wątpliwości dotyczących statusu poszczególnych sędziów. W takim wypadku gwarantowałyby poszanowanie zasady *nemo iudex in causa sua*.

Jednocześnie HFPC pragnie zauważyć, że proces przywracania praworządności, zwłaszcza w obszarze wymiaru sprawiedliwości, może nieść za sobą potencjalne zagrożenia dla niezależności i niezawisłości sędziów. Już obecnie w przestrzeni publicznej prezentowane są radykalne pomysły dotyczące statusu osób powołanych na urząd sędziowski przez tzw. nową KRS. Wypowiedzi te, a także inspirowane nimi działania, mogą uderzać w niezawisłość sędziowską.

Tymczasem Krajowa Rada Sądownictwa jest istotnym elementem ochrony niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. Niewątpliwie KRS w nadchodzących latach stanie przed bardzo poważnym zadaniem związanym z oceną procesu przywracania praworządności pod kątem zachowania standardów niezależności sądownictwa. Stąd obecność w jej pracach reprezentantów wszystkich grup sędziów może okazać się nieodzowna i gwarantować lepsze wypełnianie roli KRS jako strażnika sędziowskiej niezależności.

Z drugiej strony, należy mieć na uwadze potencjalne konsekwencje sytuacji, w których ograniczenie biernego prawa wyborczego sędziów zostanie uznane za niezgodne z prawem, rzutując negatywnie na legalność działania KRS.

Wszystkie te okoliczności powinny być wzięte pod uwagę w procesie ustalania reguł określających wybór sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa. Niemniej, jeśli projektodawcy zdecydowałiby się na utrzymanie rozwiązań niepozwalających na kandydowanie w skład KRS osobom powołanym przez tzw. nową KRS, to powinni rozważyć przynajmniej włączenie ich głosu w prace KRS w inny sposób: w ramach projektowanej Rady Społecznej albo z zagwarantowaniem ich przedstawicielowi prawa udziału i zabrania głosu na posiedzeniach KRS, bez prawa udziału w głosowaniu.

### **Przepisy przejściowe**

Projekt nie zawiera regulacji odnoszących się do bytu uchwał podjętych przez tzw. nową KRS, wnioskujących o powołanie na urząd sędziego określonej osoby, które dotychczas nie zakończyły się podjęciem przez Prezydenta RP postanowienia o powołaniu sędziego. W ocenie HFPC kwestia ta wymaga odrębnego uregulowania. Ustawodawca, wobec powszechnych zastrzeżeń do niezależności tzw. nowej KRS, uprawniony jest do przyjęcia rozwiązań prawnych usuwających z systemu prawnego uchwały, które nie zakończyły się aktem powołania na urząd sędziowski. Alternatywnym rozwiązaniem może być wyposażenie KRS w kompetencję do wznowienia postępowania w sprawach zakończonych przyjęciem takich uchwał albo

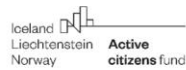
zawieszenie ich skuteczności do momentu walidacji lub odmowy walidacji przez prawidłowo obsadzoną KRS.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu

[podpisano elektronicznie]



*Opinia została opracowana w ramach działań  
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dofinansowanych z Funduszy Norweskich  
w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy*