

Warszawa, 10 lutego 2024 roku

**OPINIA**  
**Forum Obywatelskiego Rozwoju**  
**do projektu ustawy**  
**o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (UD6)**

**I. UWAGI OGÓLNE**

Opiniowany projekt ma na celu rozwiązanie problemu braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (KRS, Rada) od władzy politycznej.

Chociaż zaprezentowany kierunek zmian należy ocenić jako pożądany i niezbędny z punktu widzenia przywracania praworządności, to w szczególności niektóre rozwiązania okazać się mogą dysfunkcyjne i nie zapewniać dostatecznego stopnia demokratycznej legitymizacji przyszłej Rady. Rozpatrywany projekt, jako jeden z kluczowych z punktu widzenia powrotu do wartości państwa prawnego, powinien zawierać ambitne, przemyślane i innowacyjne rozwiązania budujące autonomię i zaufanie do KRS w długim terminie. Prezentowane w dalszej części rekomendacje, dotyczące ponadto kwestii nieporuszanych w projekcie, powinny przyczynić się do osiągnięcia tego stanu.

Niezależnie od powyższego, projektodawcy powinni wyraźnie zakomunikować, czy zaprezentowane rozwiązania miałyby mieć charakter przejściowy, czy też docelowy. W tym drugim przypadku tym bardziej należałoby wymagać od autorów projektu skrupulatnego przemyślenia wszystkich elementów nowego modelu wyboru członków KRS spośród sędziów i ich wzajemnego oddziaływania. Na moment sporządzenia niniejszej opinii nie

wyda się, by w projekcie spójnie i rzeczowo przeanalizowano wszystkie warianty rozwiązań i wybrano te optymalne.

Ponadto zarówno sam projekt, jak i jego ewentualne modyfikacje powinny podlegać procedurze zaopiniowania przez Komisję Wenecką i inne organy międzynarodowe z punktu widzenia wiążących Polskę standardów niezależności sądownictwa.

## II. PROJEKTOWANE PRZEPISY

### A. Charakter kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów

W projekcie przewidziano uchylenie art. 9 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (u.k.r.s.)<sup>1</sup>. Jak wynika z ust. 1 tego przepisu, kadencja członków KRS wybranych spośród sędziów jest wspólna i trwa cztery lata. Z kolei zgodnie z ust. 3 kadencja ta rozpoczyna się z dniem następującym po dniu wyboru i trwa do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady wybranych spośród sędziów.

Jednocześnie, propozycja zakłada zastąpienie dotychczasowej treści art. 11e u.k.r.s. regulacją odnoszącą się do obowiązków prezesów sądów w trakcie wyborów członków KRS spośród sędziów. Obecnie przepis ten określa procedurę wyboru członka Rady spośród sędziów w toku trwającej kadencji tej grupy członków KRS, a także przewiduje, że kadencja tak wybranego członka upływa z dniem zakończenia kadencji pozostałych członków KRS wybranych w tym samym trybie.

W rezultacie dopiero łączna lektura przepisów projektu – w tym przede wszystkim regulacji dotyczących trybu przeprowadzenia pierwszych wyborów członków KRS spośród sędziów (art. 3 ust. 1–2) oraz zwołania pierwszego posiedzenia Rady (art. 3 ust. 3–5) – pozwala ustalić, że intencją autorów propozycji jest utrzymanie obecnego modelu, tj. wspólnej kadencji członków KRS wybranych z tej grupy. W tym względzie pożądane, z punktu widzenia komunikatywności przepisów, byłoby jednoznaczne określenie charakteru tej kadencji, jej długości oraz okresu jej rozpoczęcia i zakończenia.

Ponadto, uzasadnienie projektu powinno wyraźnie wskazywać racje stojące za utrzymaniem wspólnej kadencji członków Rady wybranych spośród sędziów. W szczególności,

---

1 Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 roku poz. 269 ze zm.

należałoby wyjaśnić, czy taki model jest jedynym dopuszczalnym konstytucyjnie sposobem ukształtowania kadencji tej grupy członków KRS oraz dlaczego został on uznany przez autorów za optymalny. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na opinię Komisji Weneckiej do projektu ustawy, którego rezultatem są obecnie obowiązujące regulacje dotyczące charakteru kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów. Jak stwierdzono, „desynchronizacja” kadencji przyczynia się do zachowania pamięci instytucjonalnej i ciągłości funkcjonowania organu oraz sprzyja pluralizmowi wewnątrz Rady – a w konsekwencji jej niezależności<sup>2</sup>.

Autorom niniejszej opinii bliska jest koncepcja, zgodnie z którą Konstytucja RP dopuszcza zarówno indywidualną, jak i wspólną kadencję członków KRS wybranych spośród sędziów. Kryterium determinującym konstytucyjność danego rozwiązania powinien być bowiem nie sam charakter kadencji, lecz to, w jaki sposób konkretny wybór ustawodawcy (oceniany w kontekście całości procedury wyboru tej grupy członków Rady) ma się do wymogów zapewnienia niezależności KRS od innych władz, jej demokratycznej legitymacji oraz zdolności do sprawnego i rzetelnego wykonywania powierzonych jej zadań.

Z reguły w wariantcie zindywidualizowanej kadencji łatwiej będzie zachować niezależność KRS, kosztem jednak malejącej frekwencji w kolejnych wyborach, co naturalnie przekłada się na mniejszą legitymację demokratyczną całej Rady. Ponadto, przeprowadzenie piętnastu odrębnych wyborów w kilkumiesięcznych odstępach czasu (celem rozłożenia kadencji wszystkich członków wybranych spośród sędziów na cztery lata) może napotkać problemy natury praktycznej. Z kolei rozwiązanie przewidujące wspólną kadencję członków Rady wybranych spośród sędziów powinno, co do zasady, przyczynić się do większej demokratyzacji tego organu. W tym przypadku odpowiedni stopień niezależności tak wybranej KRS powinny zapewnić m.in. regulacje uniemożliwiające postrzeganie wyborów do Rady jako swoistego „plebiscytu” za lub przeciw określonej wizji sądownictwa prezentowanej przez przedstawicieli sądownictwa lub sił politycznych popierających dane postawy sędziów.

W tym względzie autorzy opinii są zdania, że utrzymana przez autorów projektu wspólna kadencja członków KRS wybranych spośród sędziów może być obecnie optymalnym

---

2 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Poland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts*, CDL-AD(2017)031, pkt 29.

rozwiązaniem – pod warunkiem wzięcia pod uwagę propozycji zawartych w pozostałych częściach niniejszego stanowiska.

Wreszcie należy zauważyć, że uchwalenie projektu w obecnym brzmieniu spowoduje uchYLENIE przepisów odnoszących się do skutków opróżnienia mandatu członka Rady wybranego spośród sędziów. Wprawdzie projektowany art. 11i przewiduje, że w przypadku wygaśnięcia mandatu członka KRS z tej grupy, wybory następcy zarządza się na dzień przypadający nie później niż w terminie 3 miesiące od dnia wygaśnięcia mandatu, to przepis ten nie wskazuje wyraźnie ani charakteru kadencji, ani momentu jej rozpoczęcia czy długości. Chociaż można się domyślać, że kadencja ta będzie krótsza niż cztery lata i upływie w momencie zakończenia kadencji pozostałych członków Rady wybranych spośród sędziów, to zasadne byłoby jej dookreślenie. Pozwoli to na wyeliminowanie ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych.

## **B. Model wyboru członków KRS spośród sędziów**

### **1. Podział mandatów**

Propozycja zakłada stały podział mandatów członków KRS wybranych spośród sędziów na przedstawicieli poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, podział ten ma odpowiadać liczebności poszczególnych grup sędziów. Jednocześnie doprecyzowano, że sędziowie sądów rejonowych będą mogli objąć większość mandatów w Radzie w ramach rozpatrywanej grupy członków (osiem z piętnastu).

Na wstępie należy pozytywnie ocenić sposób wyodrębnienia poszczególnych grup sędziów. Wprawdzie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP wyróżnia jedynie sędziów SN oraz sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, spośród których nastąpić ma wybór piętnastu członków KRS, to wzięcie pod uwagę bardziej szczegółowej, aktualnej struktury sądownictwa zapewni większą reprezentatywność Rady i pozwoli na uwzględnienie w toku jej funkcjonowania różnych interesów i punktów widzenia. Z tych samych powodów zasadne jest ponadto przyznanie każdej grupie sędziów co najmniej jednego mandatu. Za odpowiednie należy także uznać potraktowanie sędziów wojskowych sądów garnizonowych i okręgowych łącznie, biorąc pod uwagę niewielką liczebność tej grupy.

Niemniej zaproponowany podział mandatów, poza deklarowanym odzwierciedleniem liczby sędziów z poszczególnych rodzajów i szczebli sądów, w ocenie autorów opinii nie

może być uznany za właściwy. Naraża się on na zarzut arbitralności i niedopasowania z punktu widzenia zadań powierzonych KRS.

Przed wszystkim autorzy projektu nie uzasadnili, według jakich kryteriów podziału (*apportionment*) rozdysponowali poszczególne mandaty członków Rady na dane grupy sędziów. Tymczasem metod proporcjonalnego podziału mandatów, sprowadzających się zasadniczo do problemu zaokrąglenia ułamków do liczb całkowitych, jest wiele. Spośród algorytmów stosowanych powszechnie, w tym także w Polsce, wyróżnić można:

- metodę Hare'a-Niemeyera (Hamiltona-Hare'a-Niemeyera) – tzw. metodę największych reszt, polegającą na przyznaniu poszczególnym okręgom (w rozpatrywanym przypadku grupom sędziów) liczby mandatów odpowiadającej części całkowitej ich kwoty (relacji liczby sędziów w danej grupie do liczebności całego zbioru), zaś pozostałe nierozdzielone mandaty przyznawane są kolejno, zaczynając od „największej reszty” po przecinku;
- metodę D'Hondta (Jeffersona-D'Hondta) – opartą na funkcji priorytetu, którą na danym etapie podziału przydziela mandaty za pomocą funkcji  $n_i \div (a_i + 1)$ , gdzie  $n_i$  oznacza liczbę mieszkańców okręgu  $i$  (liczebność grupy sędziów), zaś  $a_i$  liczbę aktualnie przydzielonych mandatów okręgowi  $i$  (danej grupie sędziów); liczbę mieszkańców poszczególnych okręgów dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3, 4...) do chwili, gdy z otrzymanych ilorazów można uzyskać tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia – okręg uzyskuje tyle mandatów, ile największych liczb przypada na niego spośród tak utworzonego zbioru;
- metodę Sainte-Laguë (Webstera-Sainte-Laguë) – zbliżoną w konstrukcji do metody D'Hondta z tą różnicą, że funkcja priorytetu przyjmuje postać  $n_i \div (a_i + \frac{1}{2})$ ; w najbardziej rozpowszechnionym wariantcie kolejne dzielniki wynoszą 1, 3, 5, 7...

Swoistą metodę, odrębną od przedstawionych powyżej, przewidują także przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (k.w.)<sup>3</sup>, gdy chodzi o ustalenie liczby posłów wybieranych z poszczególnych okręgów wyborczych. Zgodnie z art. 202 § 1 k.w. podział następuje według jednolitej normy przedstawicielstwa (stosunku ogólnej liczby mieszkańców do liczby posłów); powstałe w ten sposób ułamki liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach, większe lub równe od  $\frac{1}{2}$ , zaokrągla się w górę. Jeżeli łączna suma

---

3 Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 roku poz. 2408.

tak ustalonych mandatów przekracza 460, mandaty „nadwyżkowe” odejmuje się kolejno w tych okręgach, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza – podobnie, gdy suma mandatów jest mniejsza niż 460, „brakujące” mandaty przydziela się tym okręgom, w których norma przedstawicielstwa jest największa.

Spośród analizowanych algorytmów wskazuje się, że metoda D’Hondta wykazuje obciążenie na rzecz premiowania większych okręgów wyborczych (większych grup sędziów), zaś metoda Hare’a-Niemeyera – na rzecz mniejszych. Ta ostatnia wrażliwa jest także na tzw. paradoks populacji, czyli prawdopodobieństwo utraty (lub zyskania) mandatu pomimo wzrostu (lub spadku) liczebności danego okręgu (w tym przypadku grupy sędziów)<sup>4</sup>. Takich cech nie ma z kolei metoda Sainte-Laguë, co potwierdzają ponadto symulacje oparte na historycznych wynikach wyborów<sup>5</sup>. Metoda ta jest zresztą wskazywana jako „generalnie lepsza i [prowadząca] do bardziej racjonalnych podziałów”<sup>6</sup>. Wreszcie przeciwko algorytmowi z art. 202 § 1 k.w. formułuje się zarzut stosowania dwóch zupełnie różnych miar proporcjonalności (w zależności od wyniku pierwszego etapu dystrybucji mandatów), co w konsekwencji prowadzi do podziału, który nie jest optymalny ze względu na żadną z tych miar<sup>7</sup>.

W tabeli poniżej zestawiono podział mandatów przyznanym członkom KRS wybieranym spośród sędziów według projektu ustawy z omówionymi wyżej metodami. Wzięto pod uwagę rozwiązanie, zgodnie z którym każda grupa sędziów ma zagwarantowany co najmniej jeden mandat (a zatem w podziale uczestniczy osiem mandatów).

---

4 J. Haman, *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, „Studia Socjologiczne” nr 1–2(156–157)/2000, s. 22.

5 J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” nr 1(48)/2002, s. 25–26; M. L. Balinski, H. Peyton Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington 2001, s. 75–76.

6 J. Haman, *Korekta demograficzna: najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*, „forumIdei”, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 5.

7 J. Haman, *Podział mandatów...*, op. cit., s. 31.

sąd	liczba sędziów	projekt ustawy	metoda Hare'a-Niemeyera	metoda D'Hondta	metoda Sainte-Laguë	metoda z art. 202 § 1 k.w.
SN	95	1	1	1	1	1
SA	476	1	2	1	1	1
SO	2742	2	3	3	3	2
SR	6059	8	6	7	7	8
SW	45	1	1	1	1	1
NSA	118	1	1	1	1	1
WSA	430	1	1	1	1	1

**Tabela 1.** Podział mandatów przynależnych członkom KRS wybranym spośród sędziów według projektu ustawy i wybranych metod podziału – przy założeniu co najmniej jednego mandatu dla każdej grupy sędziów. Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w ocenie skutków regulacji projektu.

Wynika z niego, że jedynie metoda z art. 202 § 1 k.w. pokrywa się z propozycją zawartą w projekcie. Nie jest jednak jasne (i nie wskazuje się na to w uzasadnieniu), czy jest to rezultatem świadomej decyzji autorów projektu, czy też jedynie kwestią przypadku. Choć można założyć, że przy obecnej strukturze sądownictwa proporcje liczby sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów pozostaną w miarę stabilne, to jednak odbiorcy powinni mieć możliwość zapoznania się z informacją, według jakiej metody dokonano podziału liczby mandatów, dlaczego dany algorytm został uznany za właściwy oraz w jaki sposób podział ten będzie aktualizowany w przypadku zmian liczebności sędziów w poszczególnych grupach.

Niemniej należy poddać krytyce sam fakt sztywnego unormowania podziału mandatów członków KRS wybieranych spośród sędziów, w tym także ten zaprezentowany w projekcie. Uznajemy bowiem za niezasadne przyznanie jakiegokolwiek grupie sędziów, wyłącznie z powodu ich liczebnej przewagi, większości mandatów wśród członków Rady wybranych spośród sędziów.

Struktura KRS zakłada przewagę sędziów nad pozostałymi członkami Rady – odsetek ten, bez uwzględnienia Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA, wynosi 60 proc. Oznacza to, że w przeciwieństwie do innych członków KRS obecność na posiedzeniach Rady wyłącznie sędziów jest w stanie zapewnić kworum i możliwość podejmowania przez ten organ wiążących decyzji. Ponadto, jak pokazuje praktyka, w posiedzeniach KRS biorą udział przede

wszystkim sędziowie, co w przypadku frekwencji w trakcie obrad i głosowań wahającej się zasadniczo między 60 a 80 proc. przyznaje tej grupie członków Rady jeszcze większą faktyczną przewagę. Stąd istotne jest, by zagwarantować pluralizm także w ramach tej grupy członków Rady, co pozytywnie wpłynie zarówno na instytucjonalną niezależność KRS, jak i na „wewnętrzną” niezależność sądownictwa<sup>8</sup>.

Także z perspektywy konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Rady nadreprezentacja sędziów sądów rejonowych nie wydaje się właściwym rozwiązaniem. Na forum KRS rozpatrywane są sprawy dotyczące całości sądownictwa oraz sędziów wszystkich rodzajów i szczebli sądów. Dla skutecznego realizowania tych zadań i zapewnienia możliwie najwyższego poziomu obiektywizmu ważne jest, by członkowie Rady (w tym szczególnie ci wybierani spośród sędziów) posiadali różnorodne doświadczenie i reprezentowali różne środowiska. Propozycja, zgodnie z którą większość sędziów zasiadających w KRS miałyby zostać wybrana spośród sędziów sądów rejonowych, utrudni podejmowanie przez Radę wyważonych stanowisk, uwzględniających wszystkie interesy.

W szczególności w przypadku rozpatrywania kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie niektóre decyzje KRS mogą spotkać się z oceną, że zostały podjęte przez sędziów o relatywnie mniejszym doświadczeniu. Podobnie byłoby w sytuacji, gdyby w składzie Rady zasiadali w większości sędziowie SN lub NSA. Opinia publiczna mogłaby wyrażać wtedy niepozbawione podstaw stanowisko, że na kierunek decyzji KRS mają wpływ czynniki korporacyjne. W ocenie opiniujących należy więc wykluczyć przewagę jakiegokolwiek grupy sędziów w składzie Rady.

Chcąc zatem zapewnić dalej idącą demokratyzację wyborów członków KRS spośród sędziów, proponujemy wprowadzenie bardziej elastycznego i zobiektywizowanego mechanizmu zapewniającego reprezentację sędziów dostosowaną do roli i zadań Rady. W naszej propozycji podział mandatów powinien spełniać łącznie cztery warunki:

- 1) każdej z siedmiu określonych w projekcie grup sędziów przysługuje co najmniej jeden mandat;
- 2) każdej z siedmiu określonych w projekcie grup sędziów nie przysługuje więcej niż pięć mandatów;

---

8 Zob. J. Sillen, *The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights*, „European Constitutional Law Review” 15/2017, s. 107.



- 3) sędziom SN i NSA nie przysługuje łącznie więcej niż siedem mandatów;
- 4) sędziom sądów rejonowych, wojewódzkich sądów administracyjnych i sądów wojskowych nie przysługuje łącznie więcej niż siedem mandatów.

W wyniku tak skonstruowanych zasad uzyskujemy 2 317 różnych kombinacji struktury KRS. Dzięki temu w składzie Rady przewagi nie mają ani reprezentanci sądów usytuowanych najwyżej w hierarchii, ani sędziowie z sądów rejonowych, wojewódzkich sądów administracyjnych czy mniej liczebni sędziowie sądów wojskowych. Taka KRS zapewnia wewnętrzny pluralizm, odpowiednie wyważenie liczebności sędziów różnych rodzajów i szczebli sądów oraz pozwala rozwiązać zasadnicze wątpliwości co do wpływu danej grupy na rozstrzygnięcia Rady.

Niemniej wprowadzenie proponowanego przez nas modelu wymaga dwóch dodatkowych zmian, które opisujemy w dalszej części: ustalania podziału mandatów na podstawie wyników głosowania oraz przeprowadzenia wspólnego głosowania dla wszystkich sędziów.

## **2. Czynne prawo wyborcze**

W projekcie ustawy słusznie zerwano z obowiązującym do 2018 roku modelem wyborów „kuralnych”, ograniczających czynne prawo wyborcze do członków zgromadzeń ogólnych lub zebrań poszczególnych kategorii sądów i przewidujących wybór kandydatów głównie spośród członków tych organów.

Jednakże pełna demokratyzacja sędziowskiej części Rady powinna zakładać przyznanie tego prawa szerszej grupie osób o statusie równym sędziom lub do niego zbliżonym. Proponujemy zatem, by oprócz sędziów czynne prawo wyborcze przysługiwało asesorom i referendarzom sądowym, których liczebność w porównaniu do sędziów (łącznie mniej niż 3 000 osób) nie wpłynie sama w sobie na wynik wyborów, a przyczyni się do zwiększenia reprezentatywności KRS. Zarazem, z punktu widzenia Konstytucji RP, nie jest dopuszczalne przyznanie asesorom i referendarzom sądowym biernego prawa wyborczego; w art. 187 ust. 1 pkt 2 wyraźnie wskazano, że rozpatrywana grupa członków ma zostać wyłoniona „spośród sędziów”.

Zdaniem autorów opinii przyznanie czynnego prawa wyborczego asesorom i referendarzom sądowym nie stoi w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Chociaż prawdą jest, że aktualne unormowania, przewidujące wybór członków KRS spośród sędziów przez

Sejm, prowadzą do niekonstytucyjnego wpływu władzy politycznej na proces powoływania sędziów i zdolność Rady do niezależnego wykonywania powierzonych jej zadań, to zgodzić się należy z poglądem, że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP sam w sobie nie zabrania przyznania czynnego prawa wyborczego innym podmiotom niż tylko sędziom. Umożliwienie asesorum i referendarzom sądowym współkształtowania składu Rady nie wpłynie negatywnie na jej niezależność, ograniczy dostrzeganą od lat polaryzację wewnątrz sądownictwa oraz zapewni poczucie włączenia do środowiska osób, których dotyczą rozstrzygnięcia KRS lub których docelowym modelem kariery jest w przeważającej większości stan sędziowski.

Ponadto projektodawcy powinni rozważyć przyznanie czynnego prawa wyborczego także sędziom w stanie spoczynku – biorąc pod uwagę ich niewielką liczbę (szacowaną przez autorów opinii na ok. 2 000 osób), dalsze związanie ślubowaniem sędziowskim i obowiązkiem przestrzegania zasad etyki, a także jako wyraz docenienia tej grupy za służbę państwu.

Jednocześnie przepisy projektu wymagają doprecyzowania, gdy chodzi o ograniczenie czynnego prawa wyborczego sędziów (asesorów i referendarzy sądowych) zawieszonych w czynnościach służbowych. Zarazem należałoby umożliwić w praktyce udział w głosowaniu sędziom delegowanym do pełnienia obowiązków lub pełnienia określonej funkcji poza granicami państwa.

### **3. Bierne prawo wyborcze**

Bardziej szczegółowo uregulowano z kolei kwestię biernego prawa wyborczego. Projektodawcy proponują, by do Rady kandydować nie mogli:

- 1) sędziowie delegowani do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanej, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych – albo którzy delegowani byli do tych urzędów w okresie trzech lat przed dniem ogłoszenia wyborów;
- 2) sędziowie w stanie spoczynku.

Chociaż wyłączenie z kręgu posiadających bierne prawo wyborcze sędziów w stanie spoczynku nie budzi wątpliwości, to już ograniczenie tego prawa sędziom delegowanym wymaga bardziej pogłębionej analizy.

W uzasadnieniu słusznie zauważono, że delegowanie wiąże się z zaprzestaniem pełnienia funkcji orzeczniczych – a taki sędzia jest poddany poleceniom służbowym kierownika urzędu. Stąd zasadne jest pozbawienie biernego prawa wyborczego tym sędziom, którzy pozostają na delegacji w dniu zarządzenia wyborów. Wydaje się jednak, że zakaz ten powinien dotyczyć każdego rodzaju delegowania do pełnienia funkcji administracyjnych poza sądami, a nie tylko jej trzech postaci wymienionych w projekcie. Także delegowanie do biura KRS, jako mogące wywoływać konflikt interesów w trakcie wyborów, powinno wyłączać z możliwości kandydowania do Rady.

Niemniej ograniczenie biernego prawa wyborczego do sędziów delegowanych w okresie trzech miesięcy przed dniem ogłoszenia wyborów wydaje się zbyt długim okresem. Biorąc pod uwagę czternastodniowe *vacatio legis* i obowiązek zarządzenia pierwszych wyborów w ciągu kolejnych trzech miesięcy, sędziowie przebywający na delegacji i planujący ubieganie się o mandat członka KRS albo w ogóle nie będą mieli możliwości ustąpienia z delegacji, albo będą mieli na tę decyzję nie więcej niż dwa tygodnie. Wydaje się, że termin ten powinien być krótszy (przykładowo dwa miesiące), względnie samo *vacatio legis* powinno zostać odpowiednio wydłużone – tak, aby umożliwić sędziom delegowanym podjęcie właściwej decyzji w sprawie przyszłości ich kariery.

Ponadto projektodawcy proponują utrzymanie w obecnym brzmieniu art. 10 u.k.r.s. który przewiduje, że sędzia może pełnić funkcję wybieranego członka Rady tylko dwie kadencje. Z perspektywy niezależności KRS przepis ten należałoby zmodyfikować tak, aby ograniczyć nie samą łączną liczbę kadencji pełnionych przez członka Rady wybranego spośród sędziów, lecz liczbę kolejnych kadencji, podczas których dany sędzia może piastować ten mandat. Rekomendowany przez autorów opinii zakaz sprawowania dwóch następujących po sobie kadencji stanowi rozsądny kompromis między zapewnieniem braku konfliktu interesów i wykorzystywania członkostwa w Radzie na rzecz zdobywania poparcia w kolejnych wyborach a ograniczeniem prawa dostępu do służby publicznej.

Wreszcie, projekt zakłada zakaz łączenia funkcji członka KRS wybranego spośród sędziów ze stanowiskiem prezesa sądu, prezesa izby, wiceprezesa sądu, zastępcy prezesa sądu, rzecznika dyscyplinarnego oraz zastępcy rzecznika dyscyplinarnego – a kadencja osób pełniących te funkcje miałaby ulegać wygaszeniu z chwilą wyboru. Wprawdzie rozwiązanie to samo w sobie nie stanowi formalnie ograniczenia biernego prawa wyborczego do Rady, niemniej zdaniem autorów opinii należałoby uzupełnić je o niezbędne „bezpieczniki”

uniemożliwiający, podobnie jak aktywnym członkom KRS, wykorzystywanie piastowanego stanowiska dla potrzeb uzyskania poparcia.

Sugerujemy zatem, by w momencie przyjęcia zgłoszenia danego kandydata, sprawowanie przez niego jednej z ww. funkcji ulegało zawieszeniu. Ten stan ustawałby w momencie ogłoszenia wyników wyborów – albo poprzez uchylenie zawieszenia, albo poprzez wygaszenie funkcji w razie skutecznego wyboru. W odbiorze zewnętrznym powinno to zwiększyć uczciwość całego procesu, zaś sami kandydaci nie byłiby „zaskakiwani” utratą dotychczas sprawowanej funkcji w razie uzyskania mandatu.

#### **4. Podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów**

Propozycja zakłada wieloetapową procedurę zgłaszania kandydatów na członków KRS wybieranych spośród sędziów. W projektowanym art. 11c ust. 1, wyróżniono sześć podmiotów uprawnionych do ich zgłoszenia: grupy sędziów i obywateli, naczelne organy samorządu adwokackiego i radcowskiego, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz organy uprawnione do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie naukowej nauki prawne.

Zdaniem autorów opinii, poprzedzając ocenę samego mechanizmu zgłaszania, wybór podmiotów, które mogą zgłosić kandydatów, może narazić się na zarzut arbitralności. Chociaż na pierwszy rzut oka propozycja wydaje się godzić różne interesy – uwzględniając sędziów, przedstawicieli zawodów prawniczych, wyższych uczelni czy wreszcie obywateli – to już w praktyce każda z tych grup będzie miała inną zdolność do zmobilizowania się i wysunięcia własnego kandydata. Ponadto projektodawcy niekonsekwentnie wskazują organy tylko niektórych (wprawdzie największych) samorządów prawniczych.

Niezależnie od powyższego, sam fakt powierzenia uprawnienia do zgłaszania kandydatów różnym grupom, z wyraźną faktyczną przewagą środowisk prawniczych, może w odbiorze zewnętrznym utrwaląć korporacyjny model Rady – tym bardziej, że część z tych podmiotów miałaby wskazywać ponadto swoich członków do Rady Społecznej. Takie rozwiązanie wydaje się zatem stać w sprzeczności z deklaracjami o większej demokratyzacji KRS.

W naszym przekonaniu model zgłaszania kandydatów na członków Rady wybieranych spośród sędziów powinien być maksymalnie uproszczony, co pozwoli w praktyce zagwarantować bierne prawo wyborcze każdemu sędziemu oraz uniknąć zarzutów o arbitralność.

Proponujemy zatem, by każdy sędzia chcący ubiegać się o mandat w KRS mógł zgłosić się samodzielnie – bez konieczności poszukiwania wstępnego poparcia lub zabiegania o cokolwiek względy przed wyborami. Wybory członków Rady spośród sędziów nie powinny mieć bowiem wiele wspólnego z wyborami do innych organów przedstawicielskich, w ramach których odbywa się agitacja wyborcza a kandydaci konkurują ze sobą nie zawsze uczciwie. Stąd rekomendujemy odejście od pomysłu pośredniego zgłaszania kandydatów na rzecz samodzielnej rejestracji przez każdego zainteresowanego sędziego. Dodatkowo, ograniczono by wątpliwości co do niezależności członka KRS rekomendowanego przez dane gremium w przypadku jego udziału w rozpatrywaniu kandydatury na stanowisko sędziowskie np. adwokata, radcy prawnego, prokuratora czy pracownika naukowego.

Aby jednak utrzymać możliwie jak największą demokratyczną legitymację wyborów, część z wyżej wymienionych podmiotów powinna mieć prawo wyrażania oficjalnego poparcia już zgłoszonym kandydatom, co mogłoby być ponadto odnotowywane w informacji o kandydatach prezentowanej w czasie wyborów. W przeciwieństwie do rozwiązania polegającego na zgłaszaniu kandydatów przez wybrane podmioty, model przewidujący udzielenie poparcia już zarejestrowanym kandydatom w mniejszym stopniu wpływać będzie na postrzeganie tak wybranych członków KRS jako powiązanych z danym środowiskiem.

Do grona podmiotów uprawnionych do wyrażenia poparcia należałoby zaliczyć przede wszystkim:

- 1) organy wszystkich samorządów prawniczych;
- 2) organy uprawnione do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych dyscyplinie naukowej nauki prawne;
- 3) organizacje pozarządowe;
- 4) organizacje pracodawców i związków zawodowych;
- 5) przedstawicieli pracowników wymiaru sprawiedliwości.

Podmiotom tym przysługiwałoby jednocześnie prawo do złożenia protestu wyborczego, a okoliczność udzielania poparcia stanowić powinna przesłankę wyłączenia sędziego w postępowaniach dotyczących tych podmiotów.

Uwzględnienie tak szerokiej reprezentacji społeczeństwa na etapie wyrażania poparcia kandydatom na członków KRS wybieranym spośród sędziów zapewni o wiele dalej idące zdemokratyzowanie całej procedury i pozwoli identyfikować się z kandydatami większej części społeczeństwa mającej zróżnicowane interesy.

Ewidencjonowaniem udzielanego poparcia powinna zajmować się Państwowa Komisja Wyborcza.

Na koniec warto zaproponować, by samo zgłoszenie kandydata, udzielone poparcie, jak też inne wymagane dokumenty można było składać drogą elektroniczną, np. za pośrednictwem platformy ePUAP.

## 5. System wyborczy

Projekt przewiduje w rzeczywistości wybory członków KRS spośród sędziów składające się z siedmiu głosowań – odrębnie dla każdej grupy sędziów z poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. W każdej z nich mandat uzyska tylu kandydatów z kolejno największą liczbą głosów, ilu członków wybiera się w danej grupie sędziów. W przypadku remisu o wyborze decydować ma staż służbowy.

Tak zaprojektowany system wyborczy zakłada zatem głosowanie większościowe w obrębie każdej grupy sędziów. W rezultacie, wyłonieni członkowie Rady wybrani spośród sędziów, cieszyć się będą wysoce zróżnicowanym poparciem, zależnym od liczebności danej grupy. Ilustruje to poniższa tabela.

sąd	liczba sędziów	liczba mandatów według projektu ustawy	liczba sędziów przypadająca na jeden mandat
SN	95	1	95
SA	476	1	476
SO	2742	2	1371
SR	6059	8	≈757
SW	45	1	45
NSA	118	1	118
WSA	430	1	430

**Tabela 2.** Liczba sędziów przypadająca na jeden mandat członka KRS wybieranego spośród sędziów według projektu ustawy – przy założeniu 100 proc. frekwencji.

Zaobserwowane dysproporcje są szczególnie wyraźne w przypadku grup sędziów, którym przyznano wyłącznie jeden mandat; w przypadku sędziów sądów apelacyjnych różnica ta jest aż dziesięciokrotna w porównaniu do sędziów sądów wojskowych.

Problem ten ograniczy proponowany w poprzednich punktach opinii wybór członków KRS spośród sędziów we wspólnym głosowaniu. Takie rozwiązanie poprawi także legitymację członków Rady i zmniejszy ich zależność od sędziów tego rodzaju i szczebla sądu, w którym aktualnie orzekają.

Jednocześnie, w przypadku zorganizowania wspólnego głosowania, rekomendujemy, aby każdy sędzia mógł wskazać nie więcej niż 15 kandydatów – czyli tylu, ile liczy grupa członków KRS wybieranych spośród sędziów. Pozwoli to urealnić poparcie kandydatów i również zwiększy poziom legitymacji Rady. W takim systemie większa liczba sędziów będzie bowiem miała w KRS członków, na których oddali oni głosy. Zarazem, biorąc pod uwagę proponowany przez autorów opinii podział mandatów po ustaleniu wyników głosowania, tak wybrana Rada będzie rzeczywiście odzwierciedlać interesy i poglądy wszystkich posiadających czynne prawo wyborcze.

Idąc dalej, w miejsce tradycyjnej ordynacji większościowej, przewidzianej w projekcie, proponujemy wykorzystanie systemu opartego na głosowaniu preferencyjnym – pojedynczy głos przechodni (*single transferable vote*, STV). W systemie tym, w miejsce równego podziału głosów, wyborca szereguje kandydatów od najbardziej do najmniej preferowanych, wpisując przy ich nazwiskach odpowiednie liczby (w tym przypadku od 1 do 15). Podczas przeliczania głosów, jeśli kandydat pierwszej preferencji zostanie wybrany lub wyeliminowany, nadwyżkowe (bądź niewykorzystane) głosy drugiego i każdego kolejnego wyboru przypisywane są następnym wskazanym kandydatom.

System STV charakteryzuje o wiele lepsze odzwierciedlenie preferencji wyborców niż głosowanie większościowe. Pojedynczy głos przechodni pozwala w większym stopniu urzeczywistnić istotny cel wyborów, jakim jest oddanie przemyślanego głosu – tym samym unika się wyboru kandydatów w sposób „taktyczny” lub oparty na subiektywnej kalkulacji<sup>9</sup>. W warunkach zauważalnej polaryzacji w środowisku sędziowskim w ostatecznym rozrachunku STV powinien ograniczać szanse najbardziej skrajnych kandydatów. Wreszcie sposób ustalania wyników głosowania w systemie pojedynczego głosu przechodniego, w tym uwzględnianie drugiej, trzeciej i kolejnych preferencji, pozwoli w

---

9 D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 95.

jeszcze większym stopniu zapewnić reprezentatywność Rady, a tym samym utożsamiać się z jej członkami większej liczbie sędziów (asesorów i referendarzy sądowych oraz sędziów w stanie spoczynku).

Wybór pojedynczego głosu przechodniego dla celów wyłonienia członków KRS spośród sędziów ma też tę zaletę, że umożliwia państwu sprawdzenie alternatywnego systemu wyborczego przed podjęciem decyzji o jego wprowadzeniu w wyborach powszechnych. Rada mogłaby być zatem swoistym innowacyjnym *sandboxem* wyborczym – tym bardziej, że głosy oddawać będą osoby posiadające ponadprzeciętne wykształcenie, co znacznie ograniczy ewentualne błędy. Sprzyjać temu będzie także organizacja wyborów przez PKW, która posiada odpowiednie zasoby, by sprawnie przeprowadzić głosowanie w systemie STV. Bardziej skomplikowany system liczenia głosów i ustalania wyników wyborów powinno zrekompensować, podobnie jak to jest obecnie w wyborach powszechnych, wykorzystanie narzędzi elektronicznych.

Wydaje się ponadto, że kryterium stażu sędziowskiego nie powinno mieć decydującego znaczenia w przypadku uzyskania przez dwóch kandydatów równej liczby głosów. Z punktu widzenia legitymacji demokratycznej bardziej preferowanym rozwiązaniem mogłoby być wzięcie pod uwagę liczby sądów lub okręgów sądowych, z których sędziowie (asesorzy i referendarze sądowi oraz sędziowie w stanie spoczynku) oddali głos na danego kandydata.

Co więcej, gruntownego przemyślenia wymaga kwestia głosowania w formie elektronicznej. Zdaniem autorów opinii powinna być to domyślna forma głosowania, jednakże ostateczny jej kształt powinien zostać wypracowany w porozumieniu z Ministrem Cyfryzacji i środowiskami eksperckimi. Podobnie jak w przypadku systemu STV wprowadzenie głosowania elektronicznego mogłoby (szczególnie w świetle zapowiedzi przedstawicieli rządu) stanowić okazję do przetestowania tej formuły przed jej wdrożeniem w innych wyborach.

Zarazem, biorąc pod uwagę przytaczane wcześniej możliwe problemy logistyczne z wykonywaniem czynnego prawa wyborczego, autorzy opinii są zdania, że głosowanie mogłoby być przeprowadzone w trakcie kilku dni.

## **6. Protesty wyborcze**

W projekcie wskazano ogólnikowo, że protesty wyborcze rozpoznaje Sąd Najwyższy. Tymczasem, biorąc pod uwagę właściwość poszczególnych izb, kompetencja ta przypadłaby Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Nie chcąc powtarzać powszechnie



znanych okoliczności niespełniania przez tę izbę przymiotów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, autorzy opinii proponują wskazanie innej izby SN jako właściwej w tych sprawach.

### **C. Rada Społeczna**

Projektodawcy proponują powołanie przy KRS nowego organu – Rady Społecznej, której głównym zadaniem miałyby być przedstawianie opinii w sprawach rozpoznawanych kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie i asesorskie, a ponadto w innych kwestiach na wniosek Prezydium Rady. W jej skład miałyby wchodzić dziewięciu członków wskazanych przez samorzady prawnicze, Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezydenta RP. Kadencja Rady Społecznej trwałaby cztery lata.

Opowiadając się za jak największą kontrolą obywateli nad wykonywaniem zadań przez KRS, jesteśmy zdania, że Rada Społeczna w kształcie opisanym w projekcie będzie niestety ciałem fasadowym. Choć wskazane podmioty miałyby względną dowolność w wyborze swoich przedstawicieli do Rady Społecznej, to można się spodziewać, że w większości będą to osoby wywodzące się ze środowisk samorządów prawniczych lub blisko powiązane z podmiotami uprawnionymi do wskazywania swoich członków. Z kolei, z punktu widzenia kompetencji Rady Społecznej, warto zauważyć, że projektodawcy nie przewidują uchylecia art. 36 ust. 2 u.k.r.s., który już zakłada udział przedstawicieli organów poszczególnych samorządów prawniczych w posiedzeniach zespołów opiniujących kandydatów wykonujących te zawody. Trudno więc znaleźć namacalną wartość dodaną tak skonstruowanej Rady Społecznej.

Gdyby chcieć zapewnić skuteczną i niezależną kontrolę nad rozpatrywaniem przez KRS kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie i asesorskie, to w składzie Rady Społecznej powinni znaleźć się przedstawiciele innych profesji kluczowych z punktu widzenia oceny predyspozycji kandydatów, w tym etyki pracy czy umiejętności miękkich. Tymczasem projekt nie przewiduje nawet możliwości udostępnienia członkom Rady Społecznej dokumentów składanych przez kandydatów ani wymogu odniesienia się do opinii tego organu zarówno w trakcie dyskusji na forum KRS, jak i w uzasadnieniu uchwały.

W rezultacie autorzy opinii proponują wykreślenie przepisów dotyczących Rady Społecznej i gruntowną analizę innych możliwych rozwiązań przewidujących obywatelską kontrolę prac KRS oraz wprowadzenie ich w późniejszym terminie.

#### **D. Wygaśnięcie mandatu członków KRS wybranych spośród sędziów przez Sejm**

Propozycja zakłada, że mandat obecnych członków Rady wybranych przez Sejm spośród sędziów wygaśnie z chwilą ogłoszenia wyników nowych wyborów – pomimo trwającej czteroletniej kadencji.

Taka konstrukcja jest zdaniem autorów opinii dopuszczalna i w pełni mieści się w ramach regulacji konstytucyjnych i europejskich<sup>10</sup>. Motywem skrócenia kadencji, wyraźnie manifestowanym przez projektodawców, jest przywrócenie niezależności KRS. Przyczyną jej utraty była przede wszystkim zmiana modelu wyboru członków Rady spośród sędziów, co znajduje potwierdzenie w orzeczeniach zarówno TSUE, jak i ETPC. Zarazem nie jest możliwe stopniowe wygaszanie kadencji poszczególnych obecnych członków KRS i zastępowanie ich sędziami wybranymi przez sędziów, gdyż opisywana wadliwość dotyczy w równym stopniu wszystkich piętnastu sędziów zasiadających obecnie w Radzie. Stąd niezbędna i adekwatna ingerencja w skład KRS wymaga jednoczesnego wygaszenia wszystkich mandatów z mocy prawa.

Jednocześnie należy krytycznie odnieść się do pojawiających się w przestrzeni publicznej koncepcji nieskutecznego nabycia członkostwa przez obecnych członków KRS wybranych spośród sędziów. Rozumowanie takie nie znajduje oparcia w orzecznictwie sądów europejskich, a sama ustawa, jakkolwiek rażąco wadliwa, korzysta z domniemania konstytucyjności. Podobnie, podjęte na podstawie u.k.r.s. czynności, w tym uchwały Sejmu o wyborze członków Rady, korzystają z domniemania zgodności z prawem. Gdyby chcieć spójnie zastosować tę koncepcję, należałoby konsekwentnie twierdzić, że od pierwszego posiedzenia KRS w zmienionym składzie do chwili obecnej Rada nie podjęła żadnej uchwały (brak kworum), co prowadzi do wniosku, że nie doszło do skutecznego przedstawienia wniosków o powołania na stanowiska sędziowskie. Rzutuje to z kolei na ważność orzeczeń wydanych przez tak powołane osoby. Z perspektywy budowania zaufania obywateli do państwa oraz przywracania wartości rządów prawa zgodnie z prawem założenie nieskutecznego nabycia członkostwa przez obecnych członków KRS wybranych przez Sejm jest więc nie do zaakceptowania.

---

10 Zob. M. Szwed, *Dopuszczalność ustawowego przerwania kadencji członków sędziowskich Krajowej Rady Sądownictwa w składzie wynikającym z ustawy z 8 grudnia 2017 r. w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6 (76), s. 11.

### **E. Pierwsze wybory członków KRS spośród sędziów na podstawie projektowanych przepisów**

W projekcie przyjęto, że pierwsze wybory członków Rady spośród sędziów przeprowadzone zostaną w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Ponadto autorzy propozycji przyjęli, że sędziowie powołani na wniosek KRS, w skład której wchodzić będą sędziowie wybrani przez Sejm, nie będą mogli ubiegać się o mandat członka Rady ani wyrazić poparcia kandydatom.

Rozwiązanie to uznajemy za nieuzasadnione i nieproporcjonalne. Należy przypomnieć, że stwierdzone naruszenia wymogów skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do sprawiedliwego procesu dotyczą jedynie orzekania przez sędziów powołanych na wniosek obecnej KRS i zasiadania przez nich w składach sądów. W żadnym z rozstrzygnięć wiążących Rzeczpospolitą Polską nie zakwestionowano ich statusu jako sędziów; ponadto samo państwo honoruje ten status, m.in. uznając wydane orzeczenia czy wypłacając tym sędziom wynagrodzenia. Fakt, że udział danej grupy sędziów w składach orzekających przesądza o naruszeniu prawa do sądu i rodzi właściwe temu konsekwencje procesowe, sam w sobie nie uzasadnia odebrania im biernego prawa wyborczego w wyborach do Rady. Rozwiązanie to mogłoby być do zaakceptowania w przypadku, gdyby to sama KRS otrzymała kompetencję do ponownej oceny procesu nominacyjnego sędziów powołanych na wniosek obecnej Rady, względnie zdolności tych sędziów do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Tymczasem opiniowany projekt w żadnym fragmencie nie przewiduje takich przepisów.

### **F. Termin wejścia w życie ustawy**

Zważywszy na objętość i skutki przewidywanych zmian, zaproponowane czternastodniowe *vacatio legis* wydaje się w ocenie autorów opinii zbyt krótkie. O ile obiektywnie konieczne jest niezwłoczne przywrócenie niezależności KRS, to już sam ten proces powinien spełniać m.in. wymogi prawidłowej legislacji, w tym obowiązek określenia „odpowiedniego” terminu wejścia w życie ustawy.

W naszym przekonaniu termin ten powinien wynosić co najmniej 6 tygodni, biorąc pod uwagę czas niezbędny na przygotowanie wyborów czy, jak wskazano wyżej, konsekwencje dla możliwości ubiegania się o mandat członka Rady.

### III. BRAKUJĄCE ROZWIĄZANIA

Projekt skupia się na mechanizmie zapewniającym przywrócenie niezależności Rady poprzez zmianę sposobu wyboru jej członków spośród sędziów. Propozycje te zostały poddane analizie we wcześniejszej części opinii. Ponadto, w naszej ocenie w projekcie brakuje innych, „punktowych”, rozwiązań pozwalających w lepszym stopniu zwiększyć poziom niezależności KRS.

Przede wszystkim projekt nie odnosi się do dostrzeganych konfliktów interesów członków Rady wybranych spośród sędziów. Omawiana propozycja jest więc dobrą okazją, by poprawić przepisy dotyczące wyłączenia członków KRS, ich udziału w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie czy wreszcie relacji z kandydatami, a także zapewnić większą transparentność prac Rady.

Po pierwsze, należałoby skonstruować mechanizm ograniczający ryzyko wystąpienia konfliktu interesów w przypadku, gdy w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie biorą udział sami członkowie KRS. Rekomendujemy, by w przypadku, gdy członek Rady otrzyma nominację, uchwała KRS, w zakresie dotyczącym zainteresowanego, ulegała z mocy ustawy zawieszeniu do czasu wyboru członków Rady następnej kadencji. Nowy skład KRS miałby wtedy obowiązek zbadać tę rekomendację na jednym z pierwszych posiedzeń, a w razie stwierdzenia konfliktu interesów mógłby uchylić ją większością kwalifikowaną. Zapewni to z jednej strony prawo do ubiegania się przez członków Rady o awans zawodowy, a jednocześnie pozwoli, w sposób proporcjonalny, uniknąć ewentualnych nadużyć i zapewnić weryfikację awansu KRS w zmienionym składzie.

Po drugie, zarówno sędziowie kandydujący na wolne stanowiska sędziowskie, jak i członkowie Rady wybrani spośród sędziów powinni podlegać wyłączeniu w postępowaniach sądowych, w których ocenialiby wydawane przez siebie orzeczenia. Okres wyłączenia powinien trwać od momentu zgłoszenia kandydatury do uprawomocnienia się uchwały KRS o przedstawieniu lub odmowie przedstawienia kandydata. Na wymóg zapewnienia niezależności procesu nominacji sędziów, także w aspekcie orzeczniczym, wskazuje m.in. Trybunał Sprawiedliwości UE<sup>11</sup>.

---

11 Zob. wyrok TSUE z 7 września 2023 roku, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, C-216/21, EU:C:2023:628, pkt 78–80.

Wreszcie, należałoby poprawić transparentność i rzetelność prac Rady poprzez obowiązek sporządzania stenogramów z posiedzeń i publikowania ich na stronie internetowej KRS oraz zapewnienia dostępu do archiwalnych transmisji obrad. Należałoby także zrezygnować lub znacznie ograniczyć przypadki udziału w posiedzeniach w formie zdalnej – jak pokazuje praktyka, członkowie KRS uczestniczący w obradach w ten sposób nie są zawsze w pełni skupieni na swojej roli, co w oczywisty sposób wpływa na rzetelność podejmowanych rozstrzygnięć.

#### IV. PODSUMOWANIE

Jak wskazano w opinii, zaproponowany kierunek zmian należy ocenić pozytywnie. Rozwiązania zawarte w projekcie przyczynią się do zapewnienia niezależności KRS i stanowiąc będą istotny krok w kierunku przywrócenia w Polsce wartości państwa prawnego.

Niemniej liczne rozwiązania techniczne dotyczące sposobu wyboru członków Rady spośród sędziów nie gwarantują dostatecznej legitymacji demokratycznej tak wyłonionej KRS i utrzymują dostrzegany w sądownictwie stan polaryzacji.

W opinii zarekomendowano:

1. Wyraźne zakomunikowanie przez projektodawców, czy rozwiązania mają charakter przejściowy, czy docelowy.
2. Zasięgnięcie opinii Komisji Weneckiej oraz innych organów międzynarodowych.
3. Wyraźne określenie charakteru kadencji członków Rady wybieranych spośród sędziów.
4. Zmianę sposobu podziału mandatów pomiędzy sądy różnych rodzajów i szczebli – w ten sposób, aby żadna grupa członków KRS wybranych spośród sędziów nie posiadała faktycznej przewagi w Radzie.
5. Przyznanie czynnego prawa wyborczego asesorum i referendarzom sądowym oraz sędziom w stanie spoczynku.
6. Ograniczenie czynnego prawa wyborczego sędziom zawieszonym w czynnościach służbowych.

7. Umożliwienie skutecznego wzięcia udziału w wyborach sędziów delegowanym do pełnienia obowiązków lub określonej funkcji poza granicami państwa.
8. Rozszerzenie zakazu kandydowania na sędziów pozostających na delegacji także w Biurze KRS.
9. Skrócenie okresu ograniczenia biernego prawa wyborczego dla sędziów delegowanych przed zarządzeniem wyborów członków Rady spośród sędziów.
10. Wprowadzenie zakazu sprawowania dwóch następujących po sobie kadencji członka KRS wybranego spośród sędziów.
11. Zawieszenie, z mocy ustawy, sprawowania przez kandydata do Rady funkcji prezesa sądu (izby) lub rzecznika dyscyplinarnego przez okres wyborów.
12. Odejście od modelu pośredniego zgłaszania kandydatów na rzecz samodzielnej rejestracji zainteresowanych uzyskaniem mandatu członka KRS.
13. Przyznanie podmiotom dotychczas uprawnionym do zgłaszania kandydatów na członków Rady uprawnienia do wyrażenia oficjalnego poparcia po zarejestrowaniu – oraz poszerzenie tego grona o przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych, organizacje pozarządowe, organizacje pracodawców i związków zawodowych, a także przedstawicieli pracowników wymiaru sprawiedliwości. Podmiotom tym przysługiwałoby także prawo do złożenia protestu wyborczego, a okoliczność udzielania poparcia stanowić powinna przesłankę wyłączenia sędziego w postępowaniach dotyczących tych podmiotów.
14. Umożliwienia składania dokumentów wyborczych, w tym zgłoszenia i udzielonego poparcia, w formie elektronicznej.
15. Wprowadzenie wspólnego głosowania na członków Rady w miejsce siedmiu odrębnych głosowań dla każdej grupy sędziów.
16. Zmiana systemu wyborczego na ordynację preferencyjną STV.
17. Odejście od kryterium stażu sędziowskiego w przypadku równej liczby głosów na rzecz liczby sądów lub okręgów sądowych, z których oddano głos na danych kandydatów.

18. Gruntowne skonsultowanie możliwości przeprowadzenia głosowania w formie elektronicznej i uznanie jej za formę domyślną.
19. Rozważenie możliwości przeprowadzenia głosowania w trakcie kilku dni.
20. Wyraźne wskazanie izby Sądu Najwyższego odpowiedzialnej za rozpatrywanie protestów wyborczych.
21. Wykreślenie przepisów dotyczących Rady Społecznej i wprowadzenie w późniejszym terminie innych rozwiązań zapewniających realną kontrolę obywateli nad pracą KRS.
22. Utrzymanie koncepcji wygaśnięcia mandatów członków KRS wybranych spośród sędziów przez Sejm zamiast rozwiązania zakładającego nieskuteczność poprzedniego wyboru tej grupy członków.
23. Umożliwienie kandydowania w pierwszych wyborach sędziom powołanym na wniosek obecnej KRS.
24. Wydłużenie okresu *vacatio legis* do sześciu tygodni.
25. Uszczelnienie zasad dotyczących udziału członków KRS w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie.
26. Wprowadzenie, na czas trwania konkursu, wyłączenia członków Rady i kandydatów na wolne stanowiska sędziowie z postępowań sądowych, w których oceniane będą wydawane przez nich orzeczenia.
27. Sporządzanie stenogramów z posiedzeń KRS oraz zapewnienie dostępu do archiwalnych transmisji obrad.
28. Ograniczenie możliwości uczestnictwa w obradach w formie zdalnej.

Autorzy opinii:

<b>Marcin Zieliński</b>	Prezes Zarządu Forum Obywatelskiego Rozwoju
<b>Patryk Wachowiec</b>	Analityk prawny FOR
<b>Eryk Ziędalski</b>	Młodszy analityk prawny FOR