



Warszawa, 27 października 2025 r.

Opinia

do projektu ustawy z dnia 15 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) w zakresie zmiany ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa

I. Przedmiot projektu i opinii

Przedłożony do zaopiniowania projekt zawiera propozycje przepisów zmieniających ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawę z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Przedmiotem projektu są trzy osobne grupy przepisów, które regulują: po pierwsze urząd i kompetencje organów sądów powszechnych oraz elementy postępowania w przedmiocie powołania na urząd sędziego; po drugie zagadnienia związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów; po trzecie zasady i tryb wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (dalej jako Rada lub KRS) będących sędziami (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP). Wymienione bloki przepisów nie pozostają ze sobą w bezpośrednim związku tematycznym i dotyczą odrębnych sfer funkcjonowania sądów i sędziów. Spośród przepisów objętych projektem wyłącznie propozycje odnoszące się do zmiany zasad i trybu wyboru sędziów będących członkami KRS mogą być traktowane jako mające na celu wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPC) z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce. W wyroku tym ETPC podniósł (pkt 329), że podziela i popiera wskazania co do konieczności szybkiego wypracowania środków mających na celu przywrócenie niezależności KRS poprzez przyjęcie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru członków KRS wybieranych spośród sędziów. Wyrok ten nie odnosi się natomiast do zagadnień



dotyczących ustroju i kompetencji organów działających w sądach powszechnych ani problematyki unormowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W związku z tym, Komisja rekomenduje podział nowelizowanych przepisów na trzy części, przy uwzględnieniu kryterium przedmiotu regulacji i przeniesienie ich do odrębnych projektów, z uwagi na samodzielny charakter normowanych zagadnień. Zastrzeżenie w tytule ustawy wskazujące, że jej celem jest wykonanie wyroku ETPC w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, należy wprowadzić jedynie w przypadku projektu regulującego zasady i tryb wyboru członków KRS będących sędziami. Niniejsza opinia w dalszej części będzie odnosić się do przedłożonego projektu wyłącznie w zakresie związanym z tym przedmiotem. Propozycje przepisów normujących ustrój i kompetencje organów sądów powszechnych oraz nowelizujących przepisy z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zostaną objęte osobnymi opiniami i powinny być przedmiotem regulacji odrębnych aktów prawnych.

II. Podstawy rozpoczęcia prac nad projektem

W dniu 12 lipca 2024 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa dotycząca wyboru członków Rady będących sędziami, która na skutek wniosku Prezydenta RP z dnia 1 sierpnia 2024 r. została przedstawiona Trybunałowi Konstytucyjnemu (dalej jako TK) w celu zbadania zgodności z Konstytucją (sygnatura spraw Kp 2/24). Wniosek ten jak dotąd nie został rozpatrzony. W demokratycznym państwie prawnym obowiązuje zwyczaj konstytucyjny, zgodnie z którym ustawodawca powinien powstrzymać się od przedstawiania inicjatyw ustawodawczych obejmujących swym przedmiotem zmiany przewidziane innym projektem, nad którym nie zostały definitywnie zakończone prace legislacyjne. W odniesieniu do zmian zasad wyboru członków KRS zwyczaj ten – *prima facie* – powinien znaleźć zastosowanie. Należy jednak uwzględnić, że rozpoznanie wniosku Prezydenta RP złożonego w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjnej jest dotknięte znaczną i narastającą przewlekłością i nie zanosi się, by – między innymi z uwagi na wymaganie rozstrzygnięcia w pełnym składzie – Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie w tej sprawie w perspektywie najbliższych kilkunastu miesięcy.



W przypadku opiniowanego projektu ustawy opisany zwyczaj konstytucyjny z wielu względów nie może być stosowany. Po pierwsze, projekt nie powiela rozwiązań przewidzianych ustawie poddanej kontroli konstytucyjności prawa. Nie mamy zatem do czynienia z tożsamymi rozwiązaniami normatywnymi. Po drugie, projekt ma na celu realizację zaleceń zawartych w wyroku pilotażowym ETPC w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, którego wykonanie powinno nastąpić w terminie do 23 listopada 2025 r. Po trzecie, opracowanie i pilne uchwalenie opiniowanego projektu ustawy uzasadnione jest okolicznościami faktycznymi związanymi z kończącą się w najbliższym czasie kadencją KRS i ryzykiem, że członkowie Rady na kolejną kadencję zostaną ponownie wybrani na podstawie rozwiązań uznanych powszechnie w doktrynie prawa i judykaturze za niezgodną z Konstytucją RP. Projekt zmierza zatem do usunięcia istoty niekonstytucyjności ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, polegającej na wyborze sędziów będących członkami Rady przez Sejm RP, a nie przez środowisko sędziów. Po czwarte, za odstępniem od opisanego zwyczaju konstytucyjnego przemawia fakt całkowitej – ustrojowej i organizacyjnej – dysfunkcyjności Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji narastająca przewlekłość postępowania ze strony Trybunału Konstytucyjnego i brak zdolności do prawidłowej realizacji jego konstytucyjnych zadań, prowadzą faktycznie do ograniczenia konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej oraz kompetencji Sejmu RP i Senatu RP w zakresie dotyczącym procesu stanowienia prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe Komisja nie dostrzega formalnych przeciwwskazań do wniesienia opiniowanego projektu jako rządowej inicjatywy ustawodawczej.

III. Podział miejsc w Krajowej Radzie Sądownictwa i status sędziów

Komisja nie zgłasza uwag do przyjętego w projekcie podziału miejsc w Krajowej Radzie Sądownictwa (projektowany art. 11f ust.1). Zaproponowany podział mandatów, obsadzanych przez sędziów poszczególnych pionów lub szczebli sądownictwa, odpowiada rozwiązaniu zawartemu w ustawie z 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Wzorem tej ustawy projekt zasadnie przyjmuje, że w Radzie powinni być reprezentowani wszyscy sędziowie. Przyjęta zasada podziału miejsc uwzględnia w przybliżeniu proporcje pomiędzy liczbą sędziów Sądu



Najwyższego, sądów powszechnych określonych szczebli, wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów wojskowych a ogólną liczbą sędziów.

Odrębnym problemem pozostaje określenie statusu sędziów korzystających z prawa wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz z prawa do bycia wybranym na członka tej Rady. Kwestia skutków powołań do pełnienia urzędu na wniosek KRS, której skład został ukształtowany na podstawie art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, nie jest objęta przedłożonym projektem, w związku z czym pozostaje poza zakresem niniejszej opinii. Komisja podtrzymuje w tej mierze stanowisko, które wynika z założeń do projektu z dnia 3 lutego 2025 r. ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa w wariantcie skutków powstających z mocy samego prawa w odniesieniu do sędziów powołanych na wniosek nieprawidłowo ukształtowanej KRS. Projekt ten stanowi podstawę przedstawionego przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu z 7 października 2025 r. ustawy, która ma na celu całościowe uregulowanie problemu skutków uchwał KRS podjętych w latach 2018-2025.

IV. Czynne prawo wyborcze (projekt art. 11f ust. 4 i 4a ustawy o KRS)

W ocenie Komisji podział miejsc pomiędzy sędziów wywodzących się z poszczególnych pionów oraz szczebli sądownictwa nie wymaga wprowadzenia, jak zakłada projekt, kurialnego systemu wyborów, w którym członkowie KRS byłiby wyłaniany wyłącznie przez grupę sędziów, do której należy wybierany kandydat. Wybory na członków KRS powinny mieć wśród sędziów charakter powszechny, ponieważ członkowie Rady są reprezentantami całego środowiska sędziowskiego, a nie tylko sędziów określonego pionu lub szczebla sądownictwa. W związku z tym Komisja opowiada się za przyznaniem każdemu sędziemu czynnego prawa wyborczego w wyborach do KRS, co znalazło wyraz w projektowanym art. 11f ust. 3 ustawy o KRS. Akceptując to założenie, Komisja zajmuje negatywne stanowisko co do rozwiązania przyjętego w projekcie dotyczącego liczby głosów przysługujących sędziemu biorącemu udział w wyborach.



Opiniowany projekt zakłada, że co do zasady każdy sędzia może oddać jeden głos (projektowany art. 11f ust. 4) z tym, że sędziom sądów powszechnych będzie przysługiwała większa liczba głosów na kandydatów, będących sędziami określonych sądów (projektowany ust. 4a), ale ta liczba głosów będzie mniejsza – w odniesieniu do sędziów sądów okręgowych i sędziów sądów rejonowych – niż liczba miejsc przysługujących kandydatom będących sędziami tych sądów. Komisja opowiada się za odmiennym ukształtowaniem liczby głosów przysługujących sędziom w wyborach do KRS i przyznaniem wszystkim sędziom tej samej liczby głosów oraz zapewnieniem możliwości głosowania na kandydatów reprezentujących każdy pion i szczebel sądownictwa.

W ocenie Komisji zasadnicze powody przemawiają za przyjęciem, że każdy sędzia (niezależnie od zajmowanego miejsca służbowego) powinien móc oddać tyle głosów, ile miejsc przysługuje członkom Krajowej Rady Sądownictwa wybieranym spośród sędziów, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Aby jednak zapewnić reprezentatywność pionów oraz poszczególnych szczebli sądownictwa wymienionych w tym przepisie, głosy powinny być oddawane z zachowaniem podziału miejsc, który został przewidziany w projektowanym art. 11f ust. 1. Powyższe założenia znajdują wyraz w następującej propozycji brzmienia art. 11f ust. 4:

„4. Sędzia może oddać 15 głosów, z których:

- 1) jeden oddaje na kandydata będącego sędzią Sądu Najwyższego;
- 2) dwa głosy oddaje na kandydatów będących sędziami sądu apelacyjnego;
- 3) trzy głosy oddaje na kandydatów będących sędziami sądu okręgowego;
- 4) sześć głosów oddaje na kandydatów będących sędziami sądu rejonowego;
- 5) jeden głos oddaje na kandydata będącego sędzią sądu wojkowego;
- 6) jeden głos oddaje na kandydata będącego sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 7) jeden głos oddaje na kandydata będącego sędzią wojewódzkiego sądu administracyjnego.

5. W głosowaniu, o którym mowa w ust. 4 pkt 2-4 sędzia nie może oddać kilku głosów na jednego sędziego”.



Proponowane rozwiązanie pozwoli wzmocnić powszechność wyborów do Krajowej Rady Sądownictwa, a tym samym zapewni, że jej członkowie, którzy są sędziami, będą stanowić reprezentację całego środowiska sędziowskiego, a nie wyłącznie sądów, w których zajmują urząd. Jest to zgodne ze standardami międzynarodowymi, w których – jak w opinii Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (dalej jako ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski z 30 stycznia 2017 r. – wskazuje się, że mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich pionów władzy sądowniczej (https://www.ency.eu/images/stories/pdf/Members/rfc_krs_pl_opinion_ency_eb_30_1_2017_final.pdf). Również w Deklaracji Budapeszteńskiej ENCJ z 2008 r. (<https://www.ency.eu/images/stories/pdf/opinions/budapestresolution.pdf>) wskazano, że sędziowscy członkowie rady sądownictwa muszą działać jako reprezentanci całego sądownictwa, zatem wzmocnienie mandatu wszystkich członków będzie sprzyjało realizacji tego celu.

Ponadto Komisja zwraca uwagę, że proponowany w niniejszej opinii sposób uregulowania czynnego prawa wyborczego, w którym prawo wyborów członków Rady z poszczególnych rodzajów sądów, przysługuje wszystkim sędziom, zostało przewidziane w ustawie z 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. We wspólnej opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Rządów Prawa z 8 maja 2024 r. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)009](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)009)) (dalej jako „opinia Komisji Weneckiej”) uznano taki mechanizm za dopuszczalny (pkt 37). Jeszcze na etapie projektu Komisja Wenecka podkreśliła, że rozwiązanie, w którym sędzia może oddać (w tamtym projekcie: jeden) głos na dowolnego kandydata, niezależnie od kategorii, do której należy, wspiera cel, zgodnie z którym członkowie Rady powinni działać w interesie sądownictwa jako takiego, a nie w interesie grupy sędziów określonego rodzaju sądu (pkt 38). Komisja Wenecka akceptuje zatem rozwiązanie, w której głosy na sędziów sądów administracyjnych oddają, tytułem przykładu, sędziowie sądów powszechnych, a sędziowie sądów administracyjnych także na kandydatów będących sędziami sądów powszechnych.



Biorąc to pod uwagę, Komisja opowiada się za takim ukształtowaniem czynnego prawa wyborczego, aby każdy sędzia był uprawniony do wyboru wszystkich sędziowskich członków Rady, z zachowaniem parytetów określonych w art. 11f ust. 1 ustawy.

V. Bierne prawo wyborcze (projekt art. 11f ust. 2 ustawy o KRS)

Komisja podziela założenia opiniowanego projektu co do potrzeby wprowadzenia ograniczeń stażowych przy określaniu biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS. Na możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania zwracała uwagę Komisja Wenecka w opinii z 8 maja 2024 r. Dostrzeżono w niej, że członkostwo sędziów w Radzie może być przedmiotem różnych kryteriów kwalifikacyjnych, nie wyłączając długości stażu sędziowskiego, w tym także w tej samej funkcji (pkt 46). Takie kryteria są stosowane w innych państwach, w których funkcjonują rady sądnicze, aczkolwiek w zakresie wymagania co do stażu zachodzą między nimi określone różnice. Tytułem przykładu można wskazać wymaganie 15 letniego stażu przyjęte w Bułgarii oraz 10 letniego stażu obowiązujące w Albanii czy Armenii, a także wymóg 25 letniego doświadczenia, które w pewnym zakresie stosowane jest w Hiszpanii.

Opowiadając się za wprowadzeniem wymagania stażu jako przesłanki biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS, Komisja zwraca uwagę, że kryterium to nie powinno dyskryminować tych sędziów, którzy w trakcie swojej służby sędziowskiej zmieniają piony lub szczeble sądownictwa. W związku z tym nadmierne wydaje się proponowane w projekcie ograniczenie wymaganego stażu do szczegółowo wymienionych w projektowanym art. 11f ust. 2 stanowisk sędziowskich. Nie kwestionując intencji, które stoją za tym wymaganiem i mają na celu zapewnienie, aby członkowie Krajowej Rady Sądownictwa znali specyfikę orzekania i pełnienia służby sędziowskiej w określonego rodzaju sądzie, Komisja proponuje, aby punkt odniesienia w tej mierze stanowiły sądy lub piony sądownictwa wymienione w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, a nie konkretne stanowiska sędziowskie. Dodatkowo za uzasadnione – przy zachowaniu pewnych wymagań co do minimalnego stażu na stanowisku w danym sądzie – należy uznać przyjęcie, że kandydat w wyborach powinien legitymować się przede wszystkim doświadczeniem jako sędzia, a dopiero w dalszej



kolejności jako sędziego pionu sądownictwa lub sądu, z którego „puli” miejsc (w rozumieniu projektowanego art. 11f ust. 1) ubiega się o stanowisko członka KRS.

W związku z powyższym Komisja opowiada się za wprowadzeniem wymagania, aby kandydat na członka KRS miał w dniu kandydowania co najmniej 10 letni staż na stanowisku sędziego, w tym co najmniej 5 letni staż na aktualnie zajmowanym stanowisku sędziego sądu powszechnego, sądu administracyjnego, sądu wojskowego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powyższe założenia znajdują wyraz w następującej propozycji brzmienia art. 11f:

„2. Prawo kandydowania na członka Rady przysługuje sędziemu, który w dniu głosowania ma co najmniej 10 letni staż na stanowisku sędziego, w tym co najmniej 5 letni staż na aktualnie zajmowanym stanowisku sędziego sądu powszechnego, sądu administracyjnego, sądu wojskowego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Sędzia wybrany na członka KRS w głosowaniu, w którym biorą udział wszyscy sędziowie, powinien być uważany za reprezentanta całego środowiska sędziowskiego, a nie tylko pionu czy szczebla sądownictwa, z którego się wywodzi. W związku z tym dla korzystania z uzyskanego w ten sposób mandatu zaufania nie mogą mieć znaczenia ewentualne zmiany miejsca służbowego sędziego po dokonaniu jego wyboru na członka Rady. W związku z tym Komisja rekomenduje odstępnie od przyjęcia regulacji projektowanej jako art. 14 ust. 1a ustawy, zgodnie z którym mandat członka Rady miałby wygasać także w przypadku powołania na inne stanowisko sędziowskie.

VI. Niezasadność mechanizmu korekty wyniku wyborów powszechnych ze względu na miejsce służbowe sędziego (projekt art. 11f ust. 5 ustawy o KRS)

W opinii Komisji za niezasadną należy uznać regulację zawartą w projektowanym art. 11f ust. 5, która zakłada, że wybór powszechny dokonywany w głosowaniu będzie następnie korygowany w ten sposób, aby wśród sędziów sądów powszechnych wchodzących w skład Krajowej Rady Sądownictwa znalazł się przedstawiciel każdej



apelacji (zdanie drugie po słowie „oraz”). O ile regulacja ustawowa, przewidująca, że w składzie wybranych spośród sędziów członków KRS, muszą znaleźć się sędziowie określonych rodzajów sądów, jest zakorzeniona w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, o tyle projektowany art. 11f ust. 5 przepis nie ma takiego umocowania. Co więcej, taka regulacja osłabiałaby wagę samego aktu głosowania i powszechności wyborów. Brak także argumentów prawnoporównawczych dla takiego rozwiązania. Natomiast w państwie o unitarnym systemie prawnym dążenie do zagwarantowania miejsc dla reprezentacji poszczególnych obszarów funkcjonowania sądów („ziem”) nie znajduje uzasadnienia.

Biorąc z kolei pod uwagę, że projektodawca proponuje wybory powszechne wśród sędziów, zagrożenie związane z tym, że w wyborach będą preferowani jedynie kandydaci z określonych apelacji, należy ocenić jako nikłe w porównaniu do wcześniejszego systemu wyboru członków KRS przez sędziów, w którym czynne prawo wyborcze przysługiwało jedynie niewielkiej grupie elektorów. Można przyjąć, że projektowany art. 11f ust. 5 ma na celu rozwiązanie problemu, który jest samodzielnie eliminowany przez powszechny charakter wyborów. Także z tej przyczyny Komisja wnosi o pominięcie mechanizmu przewidzianego w projekcie art. 11f ust. 5. Przeciwno temu rozwiązaniu przemawia również wzgląd na zapewnienie w Krajowej Radzie Sądownictwa reprezentacji sędziów, a nie poszczególnych jednostek podziału terytorialnego sądownictwa. Wprowadzenie opiniowanego przepisu jest z tym założeniem sprzeczne, zwłaszcza że mogłoby prowadzić do sytuacji, w której kilkoro kandydatów, mających poparcie znacznej części środowiska sędziowskiego, a pochodzących z tej samej apelacji, nie miałoby możliwości otrzymania mandatu członka Rady, pomimo uzyskania wystarczająco wysokiej liczby głosów w wyborach. Taki skutek jest niemożliwy do zaakceptowania. Tym bardziej, że mogłoby to prowadzić do zmniejszenia frekwencji wyborczej, skoro głosujący mieliby poczucie, że siła ich głosu podlega redukcji ze względu na czynnik „geograficzny”. Z uwagi na powyższe Komisja proponuje rezygnację z mechanizmu korekty wyniku wyborów powszechnych ze względu na miejsce służbowe sędziego.

Przedstawione założenia znajdują wyraz w następującej propozycji brzmienia art. 11f ust. 6 i 7:



„6. W przypadku wyboru członków Rady, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 5–7, członkiem Rady zostaje kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów spośród kandydatów będących odpowiednio sędziami Sądu Najwyższego, sędziami sądów wojсковych, sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego albo sędziami wojewódzkich sądów administracyjnych.

7. W przypadku wyboru członków Rady, o których mowa w ust. 1 pkt 2–4, członkami Rady zostają kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów, do wyczerpania liczby dwóch miejsc w Radzie przeznaczonych dla sędziów sądów apelacyjnych, trzech miejsc w Radzie przeznaczonych dla sędziów sądów okręgowych i sześciu miejsc w Radzie przeznaczonych dla sędziów sądów rejonowych”.

Odejście od zasady obsadzenia stanowisk sędziowskich w KRS przez sędziego sądu powszechnego z każdej apelacji uzasadnia rezygnację z rozwiązania projektowanego jako art. 14 ust. 1a ustawy, zgodnie z którym mandat członka Rady miałby wygasać także w przypadku przeniesienia sędziego sądu powszechnego na miejsce służbowe w innej apelacji.

VII. Organizacja i przebieg wyborów do KRS (projekt art. 11f ust. 4-5 i art. 11j–11l ustawy o KRS)

Sposób organizacji i przebieg wyboru sędziów na członków KRS ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie tego organu i ocenę jego statusu prawnego. Działanie KRS może być uznawane za prawidłowe wyłącznie w przypadku, gdy wybór sędziów będących członkami Rady nastąpi zgodnie z prawem, w tym z uwzględnieniem postanowień Konstytucji. Warunkiem przywrócenia stabilności pracy KRS jest także zapewnienie maksymalnej wiarygodności i rzetelności procesu wyboru jej członków, którzy będą wywodzić się spośród sędziów. Można przyjąć, że standard rzetelnego ukształtowania wyborów członków KRS obejmuje wymóg zapewnienia: dostępnych warunków wykonywania czynnego i biernego prawa wyborczego, tajności głosowania, transparentności systemu głosowania, prawidłowości ustalenia wyników głosowania oraz możliwości ich zweryfikowania w sposób w pełni obiektywny.



Przedłożony projekt przewiduje w art. 11f ust. 4-5 i art. 11j–11l wprowadzenie elektronicznego sposobu głosowania (za pomocą systemu teleinformatycznego). Zastosowanie takiej metody głosowania z pewnością mogłoby usprawnić przeprowadzenie procesu wyborczego, a w szczególności skrócić czas oczekiwania na ogłoszenie wyników wyborów. Przyjęte w projekcie rozwiązania nasuwają jednak zastrzeżenia co do możliwości zapewnienia standardów, które mają wpływ na zachowanie rzetelności procesu głosowania i liczenia głosów. W świetle projektu, dopiero po wejściu w życie ustawy, Minister Sprawiedliwości wyda zarządzenie (art. 11h ust. 4) będące podstawą powierzenia wybranemu prezesowi sądu apelacyjnego zadania polegającego na zaprojektowaniu, wdrożeniu, eksploatacji, administrowaniu i udostępnianiu systemu elektronicznego obsługującego wybory. Następnie system ten ma zostać przekazany Prezesowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Mając na względzie termin opracowania projektu ustawy, proces legislacyjny oraz fakt, że do wyborów powinno dojść najpóźniej w maju 2026 r., powstają uzasadnione wątpliwości co do tego, czy jest to czas wystarczający do stworzenia i przetestowania systemu, a w konsekwencji zagwarantowania w ten sposób przeprowadzenia sprawnych i bezawaryjnych wyborów do organu konstytucyjnego. Poza tym, projekt nie określa w sposób szczegółowy, za pomocą jakich środków system będzie efektywnie zapewniał tajność i prawidłowość aktu głosowania, ani nie przewiduje rozwiązań pozwalających na badanie braku naruszeń prawa w procesie wyborczym i na obiektywną weryfikację jego wyników. Nie ulega natomiast kwestii, że dążenie do wyeliminowania wszelkich wątpliwości powstających na tym tle powinno być wartością nadrzędną, ponieważ od spełnienia tego warunku zależy legitymacja KRS do wykonywania konstytucyjnych funkcji, w tym do przedstawiania wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego i podejmowania działań z zakresu ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W ocenie Komisji przedstawione uwagi przemawiają za wprowadzeniem jednolitego systemu wyboru sędziów do KRS w formie tradycyjnej przy użyciu kart do głosowania i pod nadzorem zewnętrznego organu. Przyjęcie takiej formy organizacyjnej, mając zwłaszcza na uwadze krótki czas, który pozostał do daty wyborów, umożliwi w wyższym stopniu zapewnienie standardów, od których zależy ocena rzetelności całego procesu wyborczego. W związku z tym Komisja



rekomenduje, aby wzorem ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie i przebieg wyborów była Państwowa Komisja Wyborcza, która jest organem dysponującym odpowiednim doświadczeniem i zapleczem technicznym w dziedzinie organizacji procesów wyborczych. Przepis powierzający Komisji kompetencję w tym przedmiocie mógłby uzyskać następujące brzmienie:

„Art. [nr] 1. Wybory członków Rady przeprowadza Państwowa Komisja Wyborcza.

2. Państwowa Komisja Wyborcza ustala w formie uchwały:

- 1) wzór pieczęci komisji wyborczych;
- 2) wzory protokołów głosowania;
- 3) wzór protokołu obejmującego wyniki głosowania;
- 4) wzór karty do głosowania
- 5) termin przeprowadzenia wyborów (dzień głosowania).

3. Zgłoszenia kandydatów na członków Rady, o których mowa w art. 11i ust. 2 pkt 1–5, Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie, prezes wojskowego sądu okręgowego, przewodniczący Zgromadzenia Sędziów Sądów Wojskowych, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, przesyłają niezwłocznie do Państwowej Komisji Wyborczej.

4. Państwowa Komisja Wyborcza weryfikuje prawidłowość zgłoszonych kandydatur pod względem spełnienia kryteriów formalnych pozwalających na kandydowanie na członka Rady, a następnie zarządza drukowanie kart wyborczych.

5. Państwowa Komisja Wyborcza przekazuje karty wyborcze Okręgowym Komisjom Wyborczym.”

W ocenie Komisji do zadań Państwowej Komisji Wyborczej powinno także należeć zarządzenie wyborów członków KRS będących sędziami i wyznaczenie daty tych wyborów (dnia głosowania). W tym zakresie za odpowiedni wzór może zostać uznana szczegółowa regulacja przyjęta w art. 11h ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Z kolei oświadczenia sędziów o woli



kandydowania na członka KRS powinny określać okoliczności, które potwierdzają, że kandydatowi przysługuje bierne prawo wyborcze. Można w związku z tym przewidzieć, że warunkiem formalnym zgłoszenia oświadczenia będzie wskazanie postanowienia Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, a w przypadku zmiany miejsca służbowego, także postanowienia o powołaniu do pełnienia urzędu na aktualnie zajmowanym stanowisku, wraz z danymi dotyczącymi daty ich publikacji w dzienniku urzędowym Monitor Polski.

Odnosnie do organizacji wyborów, Komisja rekomenduje, aby wybory były przeprowadzane przez Okręgowe Komisje Wyborcze utworzone w sądach okręgowych, wojskowych sądach okręgowych, wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i Sądzie Najwyższym. Taka formuła pozwalałaby na oddawanie głosów przez sędziów w sądach w miarę nieodległych od miejsca urzędowania oraz pozwalałaby na sprawny sposób przeliczenia głosów i możliwość ustalenia wyników głosowania. Zadanie utworzenia list sędziów uprawnionych do głosowania powinno należeć do Okręgowych Komisji Wyborczych, korzystających w tym zakresie z danych przedstawionych przez prezesów właściwych sądów. Odnosnie do składu Okręgowych Komisji Wyborczych można przyjąć, że powinni je tworzyć sędziowie uprawnieni do głosowania w danej Komisji z wyłączeniem sędziów ubiegających się o mandat członka KRS. Należy natomiast zapewnić, by skład komisji był wyłaniany w transparentnym trybie, a liczba członków poszczególnych Komisji mogła być elastycznie dostosowana do zakresu wykonywanych przez nie obowiązków. Postulaty te mogą realizować propozycje przepisów mających następujące brzmienie:

„Art. [nr] 1. Wybory członków Rady przeprowadza się w sądach okręgowych, sądach apelacyjnych, wojskowych sądach okręgowych i wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i Sądzie Najwyższym.

2. Za organizację i przebieg wyborów do Rady odpowiada Okręgowa Komisja Wyborcza powołana przy sądach, o których mowa w ust. 1.

3. Kolegium sądu okręgowego może utworzyć Okręgową Komisję Wyborczą przy wydziale zamiejscowym lub ośrodku zamiejscowym tego sądu. Prezes sądu



okręgowego zawiadania o utworzeniu takiej Komisji Państwową Komisję Wyborczą. Do Okręgowej Komisji Wyborczej przy wydziale zamiejscowym lub ośrodku zamiejscowym sądu okręgowego stosuje się odpowiednio przepisy o Okręgowej Komisji Wyborczej przy sądzie okręgowym.

4. Członków Okręgowej Komisji Wyborczej w liczbie od 3 do 10 wybiera kolegium właściwego sądu spośród kandydatów wskazanych przez prezesa sądu, przy którym działa Komisja. W przypadku Komisji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i w Sądzie Najwyższym kandydata na członka Komisji może wskazać każdy sędzia tego Sądu. Kandydatów wskazuje się w terminie 2 tygodni od dnia ogłoszenia terminu wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą.

5. Kandydatem na członka Okręgowej Komisji Wyborczej może wyłącznie sędzia uprawniony do głosowania w tej Komisji.

6. Członkiem Okręgowej Komisji Wyborczej nie może być sędzia, który kandyduje na członka Rady.

7. Członkowie Okręgowej Komisji Wyborczej wybierają ze swojego składu przewodniczącego Komisji.

Art. [nr] 1. Do głosowania w Okręgowej Komisji Wyborczej są uprawnieni sędziowie mający miejsce służbowe w sądzie, przy którym działa Komisja.

2. Sędziowie sądów rejonowych są uprawnieni do głosowania w Okręgowej Komisji Wyborczej przy sądzie okręgowym, w którego okręgu mają miejsce służbowe.

3. Sędziowie wojskowych sądów garnizonowych są uprawnieni do głosowania w Okręgowej Komisji Wyborczej przy wojskowym sądzie okręgowym, w którego okręgu mają miejsce służbowe.

Art. [nr] 1. Do zadań Okręgowej Komisji Wyborczej należy:

- 1) sporządzenie listy sędziów uprawnionych do głosowania;
- 2) zapewnienie warunków do prawidłowego przebiegu wyborów;
- 3) czuwanie nad prawidłowym przebiegiem procesu wyborczego;
- 4) sporządzenie protokołu obejmującego wyniki głosowania;
- 5) niezwłoczne przekazanie protokołu obejmującego wyniki głosowania Państwowej Komisji Wyborczej;



- 6) udostępnienie do wiadomości publicznej protokołu obejmującego wyniki głosowania na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej właściwego sądu;
- 7) wybór przewodniczącego Komisji;
- 8) przyjęcie regulaminu trybu działania Komisji.

2. Prezesi właściwych sądów przekazują Okręgowym Komisjom Wyborczym dane niezbędne do sporządzenia listy sędziów uprawnionych do głosowania.

3. Obsługę biurową Okręgowej Komisji Wyborczej zapewnia prezes sądu, przy którym działa Komisja.

Art. [nr] 1. Głosowanie odbywa się w dniu wyborów w siedzibie sądu, przy którym działa Okręgowa Komisja Wyborcza, w godzinach urzędowania sądu.

2. Okręgowa Komisja Wyborcza w porozumieniu z prezesem sądu wyznacza punkt do głosowania w siedzibie sądu. Informacja o wyznaczeniu punktu do głosowania jest podawana do wiadomości sędziów uprawnionych go głosowania w sposób zwyczajowo przyjęty.

2. Sędzia głosuje osobiście za okazaniem aktualnej legitymacji sędziowskiej lub dowodu tożsamości.”

Mając na względzie ustrojową wagę aktu wyboru sędziego na członka KRS, projekt powinien przewidywać dokonanie przez organ nadzorujący przebieg procesu wyborczego oficjalnego stwierdzenia wyników wyboru. Ustaleniu wyników wyborów powinna także towarzyszyć czynność urzędowego powiadomienia wybranych kandydatów o objęciu przez nich mandatów członków Rady. Przepis regulujący te kwestie mógłby uzyskać następujące brzmienie.

„Art. [nr] 1. Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie protokołów nadesłanych przez Okręgowe Komisje Wyborcze, ustala oraz ogłasza w formie uchwały wyniki wyborów do Rady.

2. Państwowa Komisja Wyborcza wręcza sędziom zaświadczenie o wyborze na członków Rady.”



VIII. Konkluzje

W podsumowaniu opinii Komisja stwierdza, że w Krajowej Radzie Sądownictwa powinni być reprezentowani wszyscy sędziowie, w związku z czym należy przyjąć taką zasadę podziału mandatów w Radzie, która uwzględnia proporcję między liczbą sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych określonych szczebli, wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów wojskowych a ogólną liczbą sędziów. Zasada ta nie wymaga kurialnego systemu wyborów, w którym członkowie Rady byłiby wyłaniany wyłącznie przez grupę sędziów, do której należy wybierany kandydat.

W ocenie Komisji wybory na członków Krajowej Rady Sądownictwa powinny mieć wśród sędziów charakter powszechny, ponieważ członkowie Rady są reprezentantami całego środowiska sędziowskiego, a nie tylko sędziów określonego pionu lub szczebla sądownictwa. Każdy z sędziów powinien dysponować taką samą liczbą głosów i korzystać z prawa do oddania głosu na wszystkich członków Rady w liczbie określonej zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

Odnosnie do biernego prawa wyborczego Komisja proponuje by w nawiązaniu do stanowiska Komisji Weneckiej i wzorem innych porządków prawnych, w których wybór części członków rady sądowniczej następuje przez sędziów, prawo to uzależnić od odpowiedniego stażu na stanowisku sędziowskim. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa powinni bowiem dysponować odpowiednim doświadczeniem i znać specyfikę pełnienia służby sędziowskiej w określonym miejscu urzędowania. Za właściwy punkt odniesienia Komisja uznała piony sądownictwa i sądy wymienione w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, a nie konkretne stanowiska sędziowskie. W związku z tym Komisja Kodyfikacyjna opowiada się za wprowadzeniem wymagania, aby kandydat na członka Krajowej Rady Sądownictwa miał w dniu kandydowania co najmniej 10 letni staż na stanowisku sędziego, w tym co najmniej 5 letni staż na aktualnie zajmowanym stanowisku sędziego sądu powszechnego, sądu administracyjnego, sądu wojskowego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sposób unormowania organizacji wyborów na członków Krajowej Rady Sądownictwa powinien zapewniać wiarygodność całego procesu wyborczego.



Rzetelne ukształtowanie wyborów jest warunkiem przywrócenia stabilności funkcjonowania Rady jako organu konstytucyjnego. Z tych względów Komisja opowiada się za wprowadzeniem jednolitego systemu wyboru sędziów do KRS w formie tradycyjnej (przy użyciu kart do głosowania) i pod nadzorem zewnętrznego organu – Państwowej Komisji Wyborczej. Za organizację i przebieg wyborów powinny odpowiadać komisje wyborcze utworzone w sądach okręgowych, sądach apelacyjnych, wojskowych sądach okręgowych i wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i Sądzie Najwyższym. W proponowanym modelu Państwowej Komisji Wyborczej należy powierzyć kompetencję do ustalenia i ogłoszenia ostatecznych wyników wyborów.