



Warszawa, 08-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.510.27.2025.JRO

**Pan
Waldemar Żurek
Minister Sprawiedliwości
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 20 listopada br. nr DL-IV.440.1.2025, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), niniejszym przedstawiam w załączeniu moją opinię na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (nr UPRO4) z prośbą o jej uwzględnienie w trakcie dalszych prac legislacyjnych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich
na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
(wersja z 19 listopada 2025 r.)

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (nr UPRO4, wersja z 19 listopada 2025 r.). Wcześniejszy projekt dotyczący tej samej materii¹, został przyjęty przez parlament, ale ustawa została zaskarżona przez Prezydenta RP w trybie prewencyjnym do Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o jej niekonstytucyjności².

Niniejsza opinia koncentrować się będzie na następujących zagadnieniach:

1. zmiana sposobu wyboru 15 sędziowskich członków KRS (art. 11f–11v);
2. ograniczenie biernego prawa wyborczego (art. 11f ust. 2 i art. 11j ust. 1);
3. powierzenie kontroli nad legalnością procesu wyborczego do KRS Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (art. 11l oraz art. 11t);
4. brak gwarancji rzetelnego uzasadnienia uchwał KRS.

1. Zmiana sposobu wyboru 15 członków KRS (art. 11f–11v)

Zmiana sposobu wyboru 15 sędziowskich członków KRS stanowi krok w dobrym kierunku. Zastąpienie wyboru przez Sejm powszechnymi wyborami z udziałem wszystkich sędziów przyczyni się do uniezależnienia tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W konsekwencji rozwiązanie to spowoduje, że uchylone zostaną zastrzeżenia odnoszące się do KRS, jakie od lat płyną z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Warto odnotować, że projekt nie proponuje prostego powrotu do rozwiązań sprzed 6 marca 2018 r. – które również mogły budzić zastrzeżenia – lecz wyciąga wnioski z negatywnych doświadczeń związanych z poprzednim modelem. Projekt odchodzi od

¹ Ustawa z 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (nieogłoszona w Dzienniku Ustaw).

² Wyrok TK z 20 listopada 2025 r., Kp 2/24.

tw. systemu kurialnego na rzecz systemu powszechnego, w którym wszyscy sędziowie będą mieli czynne prawo wyborcze, z możliwością oddawania głosów na kandydatów z całej Polski.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, że koncepcja zaproponowana przez projektodawcę mieści się w sferze swobody ustawodawcy, a ponadto jej wejście w życie stanowiłoby istotny krok w celu zażegnania kryzysu władzy sądowniczej, którego źródłem są zastrzeżenia dotyczące obecnych zasad kształtowania składu KRS.

2. Ograniczenie biernego prawa wyborczego (art. 11f ust. 2 i art. 11j ust. 1)

Projekt przewiduje, że prawo kandydowania do KRS przysługiwać będzie wyłącznie sędziom posiadającym 10-letni staż sędziowski, w tym co najmniej 5-letni staż na aktualnie zajmowanym stanowisku sędziego.

Należy odnotować, że w wyroku z 18 lipca 2007 r., K 25/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *[n]a poziomie konstytucyjnym nie przewidziano ograniczenia, aby któryś z sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych lub wojskowych, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie mógł wybierać lub nie mógł być wybranym do składu KRS*. Zdaniem TK z art. 187 ust. 4 Konstytucji wynika, że kompetencję ustawodawcy należy interpretować ściśle, co oznacza, że ogranicza się ona do uregulowania materii wyraźnie wysłowionych w tym przepisie: *ustawodawca zwykły, zobowiązany tym przepisem do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy KRS, 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*.

Powyższe stwierdzenia TK zostały wyrażone w określonym kontekście, który nie pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia oceny opiniowanego projektu. W sprawie o sygn. akt K 25/07 Trybunał kontrolował przepis, zgodnie z którym sędzia będący członkiem KRS nie mógł być powołany do pełnienia funkcji prezesa lub wiceprezesa sądu. Niekonstytucyjność tego rozwiązania nie oznacza, że ustawodawca nie może sformułować jakichkolwiek wymogów względem sędziów kandydujących do KRS. Jest

bowiem naturalne i powszechnie przyjęte, że kształtując skład organu, który posiada tak istotne kompetencje w obszarze władzy publicznej, ustawodawca może wymagać od członków tego organu pewnego doświadczenia życiowego czy zawodowego. Stworzenie kryterium odwołującego się do takiego doświadczenia nie może być więc uznane samo w sobie jako niekonstytucyjne, o ile nie jest ono arbitralne i mieści się w granicach racjonalności, a jego rzeczywistym celem nie jest pozbawienie określonej kategorii osób możliwości ubiegania się o wybór w skład organu.

Zdaniem RPO zaproponowane rozwiązanie mieści się w sferze swobody ustawodawcy. Kryterium stażu sędziowskiego ma charakter obiektywny i może być uznane za uzasadnione, gdy chodzi o skład takiego organu, jakim jest KRS. Organ ten podejmuje bowiem najważniejsze rozstrzygnięcia z punktu widzenia funkcjonowania władzy sądowniczej, w szczególności ocenia kwalifikacje osób ubiegających się o stanowiska sędziowskie, w tym w sądach najwyższych instancji. Nie można więc uznać za arbitralną propozycji, zgodnie z którą udział w podejmowaniu tego typu decyzji wymaga posiadania pewnego doświadczenia życiowego, a także stażu sędziowskiego.

Mając na względzie kontekst ustrojowy, w jakim powstaje opiniowany projekt, trzeba też odnotować, że jego wejście w życie nie pozbawi biernego prawa wyborczego wszystkich sędziów powołanych na dane stanowisko po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw³. Ponadto wszyscy sędziowie będą posiadali czynne prawo wyborcze.

Warto dodać, że w 2024 r. Komisja Wenecka zakwestionowała odebranie biernego prawa wyborczego wszystkim sędziom powołanym po 6 marca 2018 r.⁴ Komisja dopuściła jednak pewne zróżnicowanie prawa wyborczego w zależności od sędziowskiego⁵. Zdaniem RPO rozwiązanie zaproponowane w opiniowanym projekcie uwzględnia standardy, o których była mowa w tej opinii Komisji Weneckiej.

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

⁴ Opinia Komisji Weneckiej z 8 maja 2024 r. nr CDL-AD(2024)018-e: *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland*, § 43.

⁵ Ibid., § 46.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie natomiast poddać pod rozagę zasadność rozwiązania, które przewiduje, że prawo zgłoszenia kandydata na członka KRS przysługuje grupie co najmniej 100 sędziów (art. 11j ust. 1 projektu). Może bowiem okazać się, że to rozwiązanie będzie stanowiło nadmierne ograniczenie biernego prawa wyborczego. Należy dodać, że na zebranie podpisów projektodawca przewidział stosunkowo krótki czas (zob. art. 11h ust. 2 pkt 3 projektu). Kumulacja tych ograniczeń może doprowadzić w praktyce do tego, że realną szansę na ubieganie się o członkostwo w KRS będą mieli wyłącznie sędziowie będący członkami największych stowarzyszeń zrzeszających sędziów. Będzie to stawiało w gorszej sytuacji tych sędziów, którzy nie korzystają z wolności zrzeszania się lub są członkami mniejszych stowarzyszeń.

3. Powierzenie kontroli nad legalnością procesu wyborczego do KRS Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (projektowany art. 11l oraz art. 11t)

Kontrolę nad legalnością procedury wyborczej do KRS ma prowadzić Naczelny Sąd Administracyjny, który ma rozpoznawać skargi na uchwały PKW odmawiające przyjęcia zgłoszenia kandydatury (art. 11l ust. 8-10), jak również protesty wyborcze na ważność wyboru członka Rady (art. 11t). Można argumentować, że uchwała PKW jest formą działalności z zakresu administracji publicznej sensu largo⁶. Inaczej należy ocenić powierzenie NSA rozpoznawania protestów wyborczych. Nie sposób uznać za formę działalności administracji publicznej wyboru członka KRS. Ani wybory nie są „działalnością administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji, ani sędziowie nie są „administracją publiczną” nawet w najszerszym znaczeniu tego sformułowania.

Niezależnie od powyższego, zdaniem RPO nie jest tak, że w sytuacji, gdy dana sprawa nie mieści się w pojęciu „kontroli działalności administracji publicznej”, to przekazanie kompetencji do orzekania w takiej sprawie sądom administracyjnym

⁶ Pojęcie „działalność administracji publicznej” obejmuje różne formy sprawowania władzy publicznej, a więc przede wszystkim akty stosowania prawa (w szczególności akty indywidualne i konkretne, tj. akty polegające na jednostronnej, władczej konkretyzacji praw lub obowiązków indywidualnie oznaczonych jednostek – zob. M. Wiącek, uw. z nb. 34 do art. 184, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

niejako automatycznie narusza art. 184 Konstytucji. Rzecznik nie podziela odmiennego poglądu, pojawiającego się m.in. w orzecznictwie TK (zob. np. wyrok TK z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. akt Kp 1/23). Zdaniem RPO o niekonstytucyjności możemy mówić dopiero wówczas, gdyby rozpoznanie danej sprawy, ze względu na jej specyfikę, wymagało tzw. pełnej jurysdykcji sądowej, a więc przede wszystkim pełnego postępowania dowodowego i możliwości wydania przez sąd orzeczenia o charakterze reformatoryjnym. Wówczas można by twierdzić, że aktualnie obowiązujące przepisy określające zakres kognicji sądów administracyjnych i zasady postępowania przed tymi sądami są nieadekwatne z punktu widzenia charakterystyki danej sprawy.

W ocenie RPO sprawy, jakie projektodawca zamierza powierzyć NSA, nie mają cech, które pozwalałyby uznać, że bezwzględnie konieczne jest powierzenie ich rozstrzygania sądom powszechnym czy Sądowi Najwyższemu. Proponowane uregulowania mieszczą się zatem w sferze swobody ustawodawcy.

Warto natomiast odnotować w tym kontekście, że w projekcie brakuje przepisu gwarantującego pełnomocnikowi sędziów wgląd do listy podpisów z poparciem dla danego kandydata w razie ich zakwestionowania przez Państwową Komisję Wyborczą, co będzie utrudniać sformułowanie zarzutów w skardze do NSA na odmowę przyjęcia zgłoszenia przez PKW. Problemu tego nie rozwiązuje wymóg uzasadnienia uchwały PKW, bo praktyka tego organu pokazuje, że w analogicznych uchwałach odmawiających przyjęcia zgłoszeń do wyborów parlamentarnych, podaje się jedynie ogólne powody zakwestionowania określonej liczby podpisów. Istnieje więc ryzyko, że zaskarżając uchwałę odmowną PKW do NSA, skarżący będzie musiał zgadywać, z jakiego powodu Komisja zakwestionowała poszczególne podpisy. Brak gwarancji wglądu do wykazów z uwagami PKW może zostać uznany w takiej sytuacji za naruszenie prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC). Analogiczny problem występuje od

dawna w przypadku skarg na uchwały PKW odmawiające przyjęcia zgłoszeń kandydatur na posłów i senatorów, na co zwracał już uwagę Sąd Najwyższy⁷.

W związku z tym RPO postuluje uzupełnienie projektu o przepis wyraźnie przyznający pełnomocnikowi sędziów prawo wglądu do wykazów podpisów w celu ustalenia, które z nich zostały zakwestionowane przez PKW i z jakiego powodu.

4. Brak gwarancji rzetelnego uzasadnienia uchwał KRS

Projekt pomija istotny systemowy problem, jakim jest kwestia uzasadniania uchwał KRS w sprawie nominacji sędziowskich w latach 1989–2025. Uzasadnienia często są ogólnikowe, stanowiąc kompilację życiorysów kandydatów, bez wyjaśnienia, jakie konkretnie cechy przesądziły o aprobachie dla jednych kandydatur, a dezaprobachie dla pozostałych. Problem ten był wielokrotnie sygnalizowany przez Sąd Najwyższy⁸ oraz organizacje pozarządowe⁹. Jakość uzasadnień uchwał KRS ma fundamentalne znaczenie dla budowania zaufania społeczeństwa do władzy sądowniczej. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak w ustawie o KRS precyzyjnych wytycznych co do treści uzasadnienia uchwały. Ustawa o KRS określa jedynie kryteria dla 3-osobowego zespołu Rady do sporządzenia listy rekomendowanych kandydatów (art. 34), czym innym jednak jest ocena kandydatur dokonywana przez Radę *in pleno*.

W związku z tym RPO postuluje uzupełnienie projektu o nowelizację art. 42 ustawy o KRS przez wyraźne wskazanie kryteriów, którymi powinna kierować się Rada przy wyborze kandydatów na sędziów oraz wyraźne wymienienie elementów uzasadnienia uchwały, w tym wymóg wskazania konkretnych powodów przemawiających za wyborem danej kandydatury.

⁷ Postanowienia SN z 12 września 2019 r., I NSW 72/19 oraz z 18 września 2019 r., I NSW 79/19.

⁸ Zob. np. wyroki SN z: 12 czerwca 2013 r., III KRS 200/13; 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14; 26 lutego 2015 r., III KRS 3/15; 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16; 10 października 2019 r., I NO 142/19; 6 kwietnia 2022 r., I NKRS 126/21.

⁹ Raport Fundacji Court Watch Polska Skąd się biorą sędziowie, vol. 1 (lata 2014-2017), Toruń 2017, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP_Skad_biora_sie_sedziowie_vol_1.pdf oraz drugi tom raportu dotyczący praktyki KRS w 2018 r., https://courtwatch.pl/wpcontent/uploads/FCWP_Skad_biora_sie_sedziowie_vol_2.pdf