

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 15 lutego 2024 r.

**w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy  
o Krajowej Radzie Sądownictwa**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przekazanym w dniu 12 stycznia 2024 r. do zaopiniowania przy piśmie Ministra Sprawiedliwości (znak: DLUS-II.440.1.2024; nr w wykazie prac legislacyjnych: UD6), opiniuje projekt negatywnie jako sprzeczny z fundamentalnymi konstytucyjnymi zasadami polskiego porządku prawnego, tj. z art. 2, art. 4, art. 178, art. 144 ust. 3 pkt. 17 Konstytucji RP oraz art. 179 z art. 187 ust.1 pkt 2, art. 60 z art. 32 Konstytucji RP i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

**I**

**Uwagi wstępne**

Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 15 członków, wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Konstytucja określa w sposób precyzyjny bierne prawo wyborcze do Rady, obejmując nim wszystkich sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Konstytucja nie wskazuje – tak jak w przypadku posłów i senatorów (art. 187 ust. 1 pkt 3) – organu dokonującego wyboru tych członków Rady, a także zakresowo nie ogranicza podmiotów uprawnionych do dokonania wyboru.

Przepisy określają jedynie, że bierne prawo wyborcze do Rady należy do sędziów, a wybór powinien być dokonany spośród wszystkich sędziów Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 187 ust. 4 Konstytucji nie uprawnia do ingerencji ustawodawczej w konstytucyjny skład Rady, gdyż przepis ten zawiera jedynie delegację do określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy Rady oraz sposobu wyboru jej członków. Skład Rady został natomiast wprost określony w art. 187 ust. 1 Konstytucji i w tym zakresie nie może on zostać ograniczony lub zmieniony.

## II

### Ograniczenie biernego prawa wyborczego sędziów

Projektowany art. 3 ust. 2 (*W wyborach, o których mowa w ust. 1, prawo poparcia zgłoszenia kandydata na członka Rady oraz kandydowania na członka Rady nie przysługuje sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*) przewiduje, że w pierwszych wyborach dokonywanych na podstawie ustawy biernego prawa wyborczego nie będą mieli sędziowie, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Projektowany przepis narusza wprost wyraźny i jasny, a zatem w myśl zasady: *clara non sunt interpretanda* niepodlegający dalszej wykładni art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Wprowadzenie tego rozwiązania stanowi pierwszy krok do weryfikacji sędziów powołanych na wniosek KRS z lat 2018–2024 i stanowi równocześnie naruszenie art. 144 ust. 3 pkt. 17 Konstytucji. Obawy te wzmacnia uzasadnienie projektu ustawy, przesyczone elementami publicystyki i ideologii, o czym szerzej będzie mowa w części opinii poświęconej uzasadnieniu.

Treść jednoznacznie sprzecznego z Konstytucją RP art. 3 ust. 2 wskazuje na prawdziwą intencję projektodawcy, jaką jest trwała stygmatyzacja części sędziów – rzecz nie do pomyślenia w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP), stanowiącym dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP). Zakładając czysto hipotetycznie, że obowiązujący sposób wyborów sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa jest wadliwy, nie ma żadnego aksjologicznego uzasadnienia dla obarczania odpowiedzialnością za ten stan rzeczy obywateli, którzy pragnąc pełnić zaszczytną funkcję sędziego, zgłosili swoje kandydatury na stanowiska sędziowskie, odebrali nominacje z rąk Prezydenta RP, złożyli przed nim ślubowanie, a następnie pełnili bez zarzutu służbę sędziowską. Uchwalenie tego przepisu przez polski parlament na zawsze już odbierze zaufanie do Państwa Polskiego i jego instytucji. Nie jest ani mądrym, ani dobrym uleganie naciskom grupy prawników i niszczenie – wbrew interesowi całego społeczeństwa – sądownictwa i innych organów państwa związanych z pełnieniem służby publicznej. W publicystyce prawniczej funkcjonuje zarzut, że sędziowie, którzy zostali przedstawieni Prezydentowi RP do powołania na urząd sędziego uchwałą KRS

podjętą w składzie z sędziami wybranymi przez Sejm, uczestniczyli w niekonstytucyjnej procedurze nominacyjnej. Publicyści ci zupełnie nie odróżniają procedury wyboru poszczególnych grup członków KRS (sędziów, posłów i senatorów) od procedury powołania na urząd sędziego: rozpoczynanej obwieszczeniem właściwego organu o wolnym stanowisku i zakończonej aktem powołania lub odmową powołania przez Prezydenta RP, chyba że wcześniej procedura została zakończona prawomocną uchwałą KRS o odmowie przedstawienia kandydata. Projekt ogranicza prawa publiczne dużej części sędziów ze względu na spór co do konstytucyjności sposobu wyboru sędziowskiej części KRS, a nie ze względu na zastrzeżenia do procedury nominacyjnej tych sędziów.

### III

#### **Sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa**

1. Projektowany art. 11a ust. 1 (art. 1 pkt 2 opiniowanego projektu ustawy) przewiduje zmianę sposobu wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa – nie spełnia standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 187 ust.1 pkt 2 Konstytucji. Wbrew deklaratoryjnym hasłom zawartym w uzasadnieniu, projekt przewiduje czysto kurialne wybory sędziowskich członków Rady, wprowadzie bezpośrednie (zrywa z obowiązującym do 2017 roku modelem częściowo pośrednich wyborów), ale niespełniające ani standardu powszechności, ani standardu równości.

W ocenie Rady zmiana procedury wyboru sędziów członków KRS, pozbawienie obywateli prawa wyboru za pośrednictwem swoich przedstawicieli w Sejmie godzi w podstawową zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i zasadę suwerenności Narodu, zgodnie z którą Naród sprawuje władzę bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli (art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji). Zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza, iż wszystkie organy państwa muszą mieć legitymację demokratyczną, zgodnie zaś z zasadą sprawowania władzy określoną w art. 4 ust. 1 Konstytucji legitymację tę uzyskują w wyborach bezpośrednich, w których uczestniczą wszyscy uprawnieni obywatele lub pośrednio przez swoich przedstawicieli, którymi zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji RP są posłowie. Pośrednie sprawowanie władzy przez Naród wyraża się zatem w funkcji kreacyjnej Sejmu, który jest uprawniony do kreowania instytucji państwa w drodze ustawowej, jak również uprawniony do wyboru członków tych organów i instytucji. Nie wyklucza to współdziałania Sejmu z innymi organami państwa, np. z Senatem. Przykładem funkcji

kreacyjnej Sejmu jest wybór Rzecznika Praw Dziecka, gdzie tryb wyboru został określony w drodze ustawowej, wyboru dokonuje Sejm współdziałając w tym zakresie z Senatem.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego, z zasady suwerenności Narodu, sprawowania władzy bezpośrednio i/lub za pośrednictwem przedstawicieli wynika również zakaz przeniesienia przed przedstawicieli Narodu – Sejm uprawnień do kreowania organów państwa, wyboru członków organów państwa, piastunów organów jak Rzecznik Praw Dziecka na inne podmioty, jak przykładowo samorzady zawodowe, samorząd terytorialny. Stanowiłoby to pozbawienie Narodu części suwerennej władzy. W konsekwencji, w ocenie Rady przedstawiony projekt budzi uzasadnioną wątpliwość co do jego zgodności z art. 2 i art. 4 Konstytucji RP, co w żaden sposób nie zostało wyjaśnione w uzasadnieniu projektu.

Projekt sztywno określa liczbę mandatów w Radzie, którą mogą objąć sędziowie Sądu Najwyższego (jeden mandat), sądów apelacyjnych (jeden mandat), sądów okręgowych (dwa mandaty), sądów rejonowych (osiem mandatów), sądów wojskowych (jeden mandat), Naczelnego Sądu Administracyjnego (jeden mandat) i wojewódzkich sądów administracyjnych (jeden mandat). Jednocześnie zakłada dokonywanie wyborów wśród określonych grup podzielonych w zależności od szczebla i rodzaju sądu. Sędzia sądu rejonowego będzie wybierał członków Rady spośród sędziów rejonowych i będzie mu przysługiwało osiem głosów. Sędziowie sądów okręgowych będą wybierać spośród siebie dwóch członków Rady i tak dalej.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że zaproponowany podział mandatów odpowiada stosunkowi liczby sędziów do łącznej liczby wszystkich sędziów. Projektodawca chciał kierować się zasadą proporcjonalnej reprezentacji, jednak nie wskazał danych pozwalających na weryfikację powyższego stwierdzenia. Najmniejszą grupę tworzą sędziowie sądów wojskowych, a przysługiwać ma im jeden mandat w Radzie. Szanse na objęcie mandatu przez sędziego sądu wojskowego będą dużo większe od szansy na wybór przysługującej sędziemu sądu apelacyjnego, gdyż sędziów sądów wojskowych jest jedynie około 50, a będą spośród siebie wybierać jednego członka Rady. Taki system cementuje hierarchiczny model sądownictwa z podziałem na sędziów przyporządkowanych do swojej grupy w zależności od szczebla zajmowanego w strukturze sądownictwa. Zamiast egalitaryzmu projekt wprowadza system oligarchiczny, co jeszcze wzmocni pokusy awansowe sędziów. Jednocześnie projekt nie przewiduje utraty mandatu przez członka Rady na skutek objęcia innego stanowiska w sądownictwie – innego od tego zajmowanego dotychczas. Będzie to stanowiło dodatkowy czynnik zachęcający członków Rady do kandydowania na wyższe stanowiska sędziowskie.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że projektodawca dowolnie kształtuje limit mandatów przysługujący określonym grupom sędziów w zależności od rodzaju stanowiska

sędziowskiego wśród sędziów oraz szczebla w strukturze sądownictwa powszechnego. Taka propozycja nie mieści się w ramach art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Konstytucja w tym zakresie nie uprawnia ustawodawcy zwykłego do ograniczenia uprawnienia sędziów poszczególnych szczebli w zakresie biernego prawa wyborczego do Krajowej Rady Sądownictwa, a wręcz nakazuje dokonać wyboru spośród wszystkich sędziów. Ponadto art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji posługuje się terminem „sędziowie sądów powszechnych”, co ustawowe rozbić tę grupę na sędziów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych z różną oraz ustaloną odgórnie liczbą mandatów (analogicznie: podzielenie sędziów sądów administracyjnych na sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego), jak i sam sposób wyboru określony w art. 1 pkt 2 projektu ustawy, czyni rażąco niezgodnymi z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Ograniczenie prawa wybieralności, wskazane w projekcie, jest zatem wprost sprzeczne ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

Innym mankamentem projektowanego sposobu wyboru jest oderwanie od zasady reprezentatywności. Projektodawca proponuje system wyboru pozbawiający jakiegokolwiek reprezentacji w Krajowej Radzie Sądownictwa grupę należącą do mniejszości. Przewiduje się wybory powszechne wśród sędziów, zapewniając taką liczbę głosów każdemu sędziemu, która odpowiada liczbie mandatów z projektowanego art. 11a ust. 1, a to oznacza, że grupa reprezentująca większość wśród sędziów rejonowych i okręgowych zdobędzie odpowiednio osiem mandatów i dwa mandaty. Pozostali sędziowie, chociażby stanowili 49 proc. kadry sędziowskiej ogółem, nie będą mieli szansy na zyskanie nawet jednego mandatu w Krajowej Radzie Sądownictwa. Inaczej byłoby, gdyby każdy sędzia miał jeden głos, bez ograniczeń liczbowych mandatów w Radzie.

Przy przyjętych założeniach, odnośnie do przyjętych proporcji mandatów określonych dla wskazanych w projektowanym art. 11a ust. 1, projektodawca nie uwzględnił sytuacji gdy kandydat, jeszcze w trakcie procedury wyboru członków KRS, zostanie: przedstawiony przez Radę do powołania na stanowisko sędziowskie innego rodzaju, zostanie powołany przez Prezydenta RP na takie stanowisko lub zostanie wobec jego kandydatury wydane postanowienie odmawiające powołania (np. gdy sędzia sądu apelacyjnego ubiega się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego). Podobnie gdy sędzia w trakcie kadencji w Krajowej Radzie Sądownictwa awansuje bądź zostanie powołany na stanowisko sędziowskie w innym pionie sądownictwa, realizacja założeń projektu co do proporcji sędziów poszczególnych pionów/szczebli zostanie zniekształcona, co może rodzić pytania odnośnie do konstytucyjności takiego składu Krajowej Rady Sądownictwa.

2. Rada podkreśla, że projektowany art. 11a ust. 1, powinien zostać oceniony jako wtórnie niekonstytucyjny, bowiem stanowi powrót do przepisów, których niekonstytucyjność stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, negatywnie oceniając rozwiązania przewidujące nierówne traktowanie „sędziów sądów rejonowych i okręgowych wobec sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych wobec sędziów sądów okręgowych”, podkreślając przy tym, że „takiego działania ustawodawcy nie uzasadniają konstytucyjne wartości i ma ono charakter nieproporcjonalny”.

#### IV

#### **Projektowany skład Krajowej Rady Sądownictwa**

1. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa projektowane przepisy dotyczące jej składu, podobnie jak objęte wyrokiem TK z 20 czerwca 2017 roku, o sygn. akt K 5/17, wykraczają poza zakres konstytucyjnego upoważnienia z art. 187 ust. 4, zaś proponowane rozwiązania określające sposób wyłaniania członków KRS spośród sędziów są niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 Konstytucji RP.

2. Przepisy projektowanej ustawy nie odpowiadają standardom prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Obowiązek szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego wymaga w szczególności poszanowania zasad przyzwoitej legislacji. Brak jest spójności w katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatur do Rady, wśród których wymieniono: Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz organ uprawniony do nadawania stopni naukowych (projektowany art. 11c ust. 1 pkt 5). Jest to niezrozumiałe pominięcie innych prawniczych samorządów zawodowych z jednoczesnym przyznaniem omawianego uprawnienia podmiotowi o profilu naukowym, a nie zawodowym. Obecne brzmienie art. 36 ustawy o KRS także nie współgra z proponowanymi rozwiązaniami.

Uprawnienie zgłoszenia kandydatury do Rady ustawa przyznaje grupie 2 000 obywateli. Rozwiązanie takie należy uznać za eliminujące potrzebę istnienia analogicznych kompetencji po stronie wymienionych wyżej organizacji zawodowych.

Co do projektowanego art. 11c ust. 1 pkt 5, należy mieć na uwadze brzmienie art. 185 ust. 1 i 2 oraz art. 218 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Zgodnie z pierwszą z przywołanych norm prawnych, uprawnienie do nadawania stopnia doktora posiadają (w rozumieniu ustawy): uczelnia, instytut PAN, instytut badawczy

albo instytut międzynarodowy. Uprawnienie to ma charakter rozłączny lub łączny. Wskazane podmioty mają również na podstawie art. 218 ww. ustawy uprawnienie do nadawania stopnia doktora habilitowanego. Tymczasem projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zakłada, że organ uprawniony do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauki prawne ma uprawnienie do zgłoszenia jednego kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa (zob. art. 11c ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 11c ust. 2 zawarte w art. 1 pkt 2 projektu ustawy nowelizującej). Ustawa nie uwzględnia wielości tego rodzaju podmiotów uprawnionych ani ich zasad współdziałania w zakresie zgłoszenia kandydatury do Rady, co również może budzić wątpliwość odnośnie do reprezentatywności dokonanej czynności prawnej przez określony w projektowanym art. 11c ust. 1 pkt 5 „organ uprawniony do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych dyscyplinie naukowej nauki prawne”.

Ustawa milczy również w kwestii, czy w związku z brzmieniem art. 185 i art. 218 Prawa o szkolnictwie wyższym uprawnienie do realizacji kompetencji służyć będzie każdemu z osobna podmiotowi uprawnionemu do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych dyscyplinie naukowej nauki prawne, czy też podmioty te będą mogły tylko wspólnie zgłosić jednego kandydata do Rady. Powyższe budzi poważne wątpliwości interpretacyjne i może wpłynąć na ważność wyborów do Krajowej Rady Sądownictwa. W tym zakresie projekt wymaga zmiany i ponownej refleksji nad katalogiem podmiotów z art. 11c ust. 1 lub odpowiednim dostosowaniem ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zakresie reprezentacji do dokonania przedmiotowej czynności na szczeblu krajowym.<sup>1</sup>

W tematyce zgłaszania kandydatów na członków KRS poważne wątpliwości, między innymi pod względem zgodności z zasadami dostępu do informacji publicznej, w rozumieniu konstytucyjnym, budzi projektowane w art. 11h ust. 1 rozwiązanie przewidujące ograniczenie dostępności dokumentów związanych z wyborami członków KRS (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 r., III OSK 446/21).

Przyjęte przez projektodawcę rozwiązanie dotyczące udziału Państwowej Komisji Wyborczej w wyborach do Krajowej Rady Sądownictwa budzi również inną wątpliwość natury systemowej oraz praktycznej. Państwowa Komisja Wyborcza jest to organ powołany w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy i służyć ma realizacji celów ustawy, do których

---

<sup>1</sup> Podobnie: stanowisko Ministra Nauki z dnia 22 stycznia 2024 r. (znak: BM-WRP.0234.47.2024.IO) do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych (nr w wykazie prac legislacyjnych: UD6)

Kodeks wyborczy zalicza zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Tymczasem w myśl projektu Państwowa Komisja Wyborcza zostanie zaangażowana do wyboru jednego członka przez 50 sędziów sądów wojskowych czy do wyboru jednego członka Rady przez nieco ponad 100 sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, co samo w sobie stanowi osobliwość legislacyjną.

3. Propozycja wprowadzenia w struktury Krajowej Rady Sądownictwa działającego przy niej kolegiального ciała tj. „Rady Społecznej” stanowi niemal kalkę proponowanych w 2009 r. przepisów powołujących tzw. Komisję Konkursową (z racji dublowania kompetencji określanej mianem „KRS-bis”). Propozycja wówczas została poddana szerokiej krytyce jako niekonstytucyjna. Krytyczne stanowisko przedstawiła Krajowa Rada Sądownictwa w opinii z dnia 9 września 2009 r.<sup>2</sup> Wówczas w miejsce tzw. Komisji Konkursowej wprowadzono do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa obligatoryjnie wyznaczane dla przygotowania sprawy indywidualnej zespoły, gdy „na stanowisko sędziowskie albo asesorskie swoje kandydatury zgłosiły osoby wykonujące zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza albo zajmujące stanowisko prokuratora, radcy, starszego radcy lub wiceprezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, o posiedzeniu zespołu zawiadamia się odpowiednio: Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Notarialną, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej”. Przedstawiciele ci mogą wziąć udział w posiedzeniu zespołu z głosem doradczym (art. 36 ust 1 i 2 ustawy o KRS)<sup>3</sup>. Obecnie projektowana zmiana organizacji Krajowej Rady Sądownictwa cechuje się podobnymi wadami jak propozycje zarzucone ponad dekadę temu – niezdefiniowany charakter opinii wyrażanej w sprawach dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich oraz asesorskich stanowi o aktualności zarzutów kierowanych względem wcześniej proponowanej rankingowej „listy kandydatów” mającej być przedstawianą Krajowej Radzie Sądownictwa.

---

<sup>2</sup> Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 września 2009 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>3</sup> Zob. W.Żurek „Ustrój sądów powszechnych musi być stabilny i przejrzysty” Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa Nr 4(9) Grudzień 2010



Niezależnie od tego podkreślić należy, że skład Rady Społecznej powinien zostać wyraźnie określony na poziomie ustawowym, z precyzyjnym określeniem zasad powoływania, wymaganymi konstytucyjnie zakazami możliwości łączenia stanowisk, zasadami wygaszania mandatów i innymi przepisami natury gwarancyjnej.

Projektowany art. 22a ustawy o KRS nie precyzuje wymagań względem osób wskazywanych przez Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Notarialną, Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Katalog tych podmiotów jest odmienny od przewidzianego przez obowiązujący art. 36 ustawy o KRS, co wydaje się burzyć logikę konstrukcyjną ustawy o KRS. Przepis ten nie wyklucza bowiem powołania w skład Rady Społecznej np. czynnego polityka będącego posłem czy senatorem bądź pełniącego funkcję w Radzie Ministrów. Podobnie niezrozumiałym jest brak zakazu łączenia mandatu członka KRS z członkostwem w działającej przy niej Radzie Społecznej.

Projektowany przepis art. 22a ust. 5 ustawy o KRS, dotyczący sytuacji wygaśnięcia członkostwa w Radzie Społecznej, wymaga uzupełnienia np. o przesłankę objęcia mandatu poselskiego, stanowiska w administracji rządowej itp.

4. Projektodawca w przepisach przejściowych przewidział wygaśnięcie mandatu członków Rady wybranych (art. 2 projektu ustawy) na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3). Powyższy przepis jest sprzeczny z art. 187 ust. 3 Konstytucji.

Regulacja w ustawie z 8 grudnia 2017 roku (wygaszenie mandatów sędziów – członków KRS) podyktowana była koniecznością dostosowania kadencji sędziowskiej części KRS do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, uznającego za niezgodne z Konstytucją funkcjonujące wówczas kadencje indywidualne. Takiej legitymizacji skrócenia kadencji członków Rady nie ma projektodawca opiniowanego aktu. Kadencja określa czas, na jaki dany organ został wybrany i w którym może sprawować swoje funkcje. Jej istotą jest zapewnienie stabilności składu osobowego danego organu<sup>4</sup> i dlatego jej przerwanie stanowić będzie ewidentne naruszenie art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który na poziomie ustawy konstytucyjnej wprowadza zasadę kadencyjności Krajowej Rady Sądownictwa i nie przewiduje możliwości jej skrócenia.

Istotą kadencyjności od samego pojawienia się tej zasady miało być zapobieżenie nadużywaniu władzy, gdyż władza dziedziczna, absolutna – nieograniczona przedmiotowo,

---

<sup>4</sup> <https://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/arttykul/t/czy-mozliwe-jest-ustawowe-wygaszanie-kadencji-organow-panstwa/> [dostęp dnia 24.01.2024 r.]; opracowanie dr Krzysztofa Riedla dotyczące problematyki przerywania kadencji konstytucyjnych organów państwa

podmiotowo i czasowo – charakterystyczna była dla despotii, ale również dla tych ustrojów, które nie ograniczały w żaden sposób swych władców. Już dziewiętnastowieczne podręczniki do prawa konstytucyjnego podkreślały, że idea kadencyjności, określenia w czasie działania danego organu, to ograniczenie, jakie lud nakłada na władze – „jedyną prawdziwą gwarancją, jaką naród posiada względem nich, stanowi to, że pełnomocnictwo daje im na czas ograniczony” (A. Esmein, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2013 [reprint z 1921], s. 345). Pod tym względem nauka prawa konstytucyjnego pozostaje do dziś zgodna, określając kadencję jako czas obowiązywania jego pełnomocnictw (por. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy, „Przegląd Sejmowy” nr 3(50)/2002, s. 10). Uwagi te odnoszą się zarówno do organów kolegialnych pochodzących z wyboru powszechnego, jak i do powoływanych na określony czas przez organy przedstawicielskie. Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. nieodłącznie wiązał zasadę kadencyjności bezpośrednio z ogólną zasadą demokratycznego państwa prawnego, wskazując, że kadencyjność oznacza nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95). W wyroku z 15 kwietnia 2021 r.<sup>5</sup> wskazał, że „poprawnie realizowana zasada bezpieczeństwa prawnego powinna skutkować przekonaniem obywateli, że państwo nie próbuje ich w żaden sposób zaskoczyć za pomocą ogólnej konstrukcji systemu prawnego, a także nie pogarsza ich sytuacji poprzez poszczególne przepisy prawne”

Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie rekonstruował istotę zasady kadencyjności, która odnosi się do wszystkich tych organów. „Na treść zasady kadencyjności składają się przede wszystkim trzy podstawowe elementy. Rozważana zasada oznacza, po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji. (...) Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować **tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności** (zob. wyrok z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80), a także, że «ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może,

---

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20 – wyrok dotyczący pełnienia obowiązków przez Rzecznika Praw Obywatelskich, po upływie pięcioletniej kadencji, do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika

bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych» (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07)” (wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17). Oznacza to, że jakakolwiek próba ingerencji w długość kadencji danego organu wymaga uzasadnienia wynikającego z przepisów Konstytucji, a także podlega każdorazowej ocenie Trybunału, który może taką ingerencję oceniać indywidualnie, co miało miejsce w orzeczeniach Trybunału (por. wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17; wyrok z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/2003, poz. 95).” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego, K 20/20).

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że obecnie żadne nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności nie zachodzą. Projektodawca w sposób całkowicie swobodny, bez jakichkolwiek uzasadnionych powodów chce wygasić mandaty prawidłowo powołanych członków konstytucyjnego organu – zgodnie z ustawą o KRS, prawidłowo uchwaloną na podstawie art. 187 ust. 4 Konstytucji.

## V

### Uzasadnienie projektu ustawy

1. Wątpliwości Krajowej Rady Sądownictwa – oprócz samego projektu ustawy nowelizującej – budzi także jego uzasadnienie. Przedstawiony projekt ustawy nowelizującej stanowi, zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt dokumentu rządowego i powinien być opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (§ 26 ust. 2). Z kolei uzasadnienie projektu dokumentu rządowego powinno między innymi wyjaśniać (§ 27 ust. 3): potrzebę i cel wydania aktu, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana oraz wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie). Ocena skutków regulacji powinna zawierać w szczególności (§ 28 ust. 2): wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny, informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych, informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków, przedstawienie wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania,

a w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Uzasadnienie projektu koncentruje się w głównej mierze na przytoczeniu orzecznictwa sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych, a w zakresie zaproponowanych rozwiązań o znaczeniu ustrojowym, takich jak wygaszenie mandatów członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 2 projektu) czy pozbawienie biernego i czynnego prawa wyborczego sędziów powołanych w latach 2018–2024 (art. 3 ust. 2 projektu i projektowany art. 11c ust. 4 ustawy o KRS) pozostaje enigmatyczne i nie zawiera odpowiedniego odniesienia do ustrojowej zasadności tego rodzaju rozwiązań legislacyjnych – mogącego stanowić uzasadnienie dla chociażby odstąpienia od stosowania art. 187 ust. 3 Konstytucji RP (zasady kadencyjności), a przede wszystkim pomija orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które dla projektodawcy jest niewidoczne.

Orzecznictwo trybunałów międzynarodowych nie może być żadną dyrektywą dla ustawodawcy, gdyż prawo międzynarodowe ani europejskie nie reguluje kwestii związanych z procedurą nominacyjną sędziów w państwach członkowskich UE, ani w państwach sygnatariuszach EKPC. Nie sposób zatem ustalić, jakie konkretne konstytucyjne przesłanki towarzyszą zamiarowi nowelizacji ustawy oraz czy projektodawca uwzględnił to, że zaproponowane przez niego zmiany mają charakter głęboko ingerujący w konstytucyjny porządek państwa.

Skrócenie kadencji organu konstytucyjnego jest możliwe w wyjątkowych przypadkach, ale zmiany takie muszą zostać **należycie uzasadnione**. W przeciwnym razie zaproponowana nowelizacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, jako przecząca zasadom przyzwoitej legislacji oraz zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Częścią tych zasad jest również obowiązek należytego uzasadniania zmian wprowadzonych w krajowym systemie prawnym. Tylko w ten sposób można ocenić zasadność i zgodność zaproponowanych rozwiązań legislacyjnych ze standardami konstytucyjnymi i poprawnej legislacji płynącymi z § 1 i następne Zasad Techniki Prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”. Rada podkreśla, że powyższe zasady są w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego traktowane jako standard wyznaczający zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji i muszą być brane pod uwagę, szczególnie w wypadku oceny projektów ustaw wpływających na ustrój Rzeczypospolitej Polskiej. „Zasady techniki prawodawczej stanowią

swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).

Część uzasadnienia projektu ustawy zatytułowana „Podstawy opracowania założeń i projektu ustawy” jest niepełna, nierzetelna, stanowi nieudolną próbę przedstawienia zmanipulowanego przebiegu konfliktu o procedurę nominacyjną sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej, z całkowitym pominięciem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo należy wskazać na następujące nierzetelności uzasadnienia:

- zdanie: „*Wykonując wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., Sąd Najwyższy Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) orzekł, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W konsekwencji Sąd Najwyższy orzekł również, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego*” jest sprzeczne z faktami, gdyż wyrokiem z dnia 19 listopada 2019 r. TSUE odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie SN będącego przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie III PO 7/18. W sprawie tej chodziło o odwołanie sędziego od uchwały KRS wyrażającej niewiążącą opinię o przeniesienie w stan spoczynku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, po osiągnięciu wieku 65. roku życia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Uzasadnienie projektu ustawy nie powinno odnosić się do wiedzy publicystycznej, ale do materiału źródłowego;
- uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA1-4110-1/20), podjęta z wyłączeniem dwóch izb oraz sędziów powołanych do izby cywilnej i karnej, została uchylona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20 – tymczasem autor uzasadnienia projektu pomijając wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się fałszu intelektualnego i nie przedstawia prawdziwego stanu rzeczy, co jest niedopuszczalne w przypadku uzasadnienia aktu normatywnego;
- przytaczając wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, które stanowią wykonana orzeczeń TSUE z dnia 2 marca 2021 r. i z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach: II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18, autor uzasadnienia pomija wyroki Trybunału Konstytucyjnego wyłączające kognicję NSA co do uchwał Krajowej

Rady Sądownictwa. Pomija i to, że Naczelny Sąd Administracyjny umorzył postępowanie, gdyż uchylając uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosków o powołanie na stanowisko sędziego SN, zdawał sobie sprawę, że wnioski te zostały skonsumowane przez postanowienia Prezydenta RP o powołaniu na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, a zatem uchylenie samego wniosku było pozbawione znaczenia normatywnego. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma kompetencji do wypowiedzania się o konstytucyjności ustaw, gdyż kwestie jego kognicji wynikają z art. 184 Konstytucji RP (zob. wyrok TK z dnia 25 marca 2019 roku, sygn. akt K 12/18). Przytoczone w uzasadnieniu wybrane fragmenty uzasadnień wyroków NSA nie stanowią źródeł prawa w świetle art. 87 Konstytucji RP.

2. Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej zawiera powtórzenia, nie przytacza chronologii orzeczeń, abstrahuje od orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym w szczególności wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. o sygn. akt K 7/21, kwestionującego konstytucyjność art. 6 EKPC w zakresie jego nowej ekspansywnej wykładni przyjętej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w powołanych wyrokach. Autor uzasadnienia projektu wskazuje w pierwszym zdaniu części poświęconej założeniom projektu ustawy: „Celem projektowanej ustawy jest przede wszystkim przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz usunięcie negatywnych konsekwencji wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 r.”. Zdanie to jest fałszywe, gdyż nie istnieje żaden wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który zanegowałby konstytucyjność choćby jednego przepisu nowelizowanej ustawy. Cytowane stwierdzenie nie jest niczym więcej niż wyrazem arbitralnej opinii nieosadzonej w jakimkolwiek orzeczeniu, które pochodziłoby od jedyne go organu uprawnionego w polskim porządku prawnym do kontroli konstytucyjności ustaw, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Celem projektowanej ustawy jest przede wszystkim wprowadzenie modelu korporacyjnego wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa i z nieznanych przyczyn cel ten nie został wprost wskazany w uzasadnieniu. Fałszywe jest zdanie drugie uzasadnienia, gdyż prawo Unii Europejskiej nie przewiduje jednolitej procedury powoływania sędziów, nie ma przepisów ani prawa pierwotnego ani wtórne go prawa UE regulujących chociażby zręby tej procedury. Co więcej, w Unii Europejskiej nie toczą się żadne prace legislacyjne, ani nawet nie trwają konsultacje, które miałyby prowadzić do wypracowania jednolitych standardów dotyczących sposobu powoływania sędziów wiążących wszystkie kraje UE. Przywołane orzecznictwo TSUE i ETPC również nie wprowadza żadnych jednolitych

wspólnych dla porządków prawnych państw Unii kryteriów wyborów sędziów, ani procedur, które w tym względzie powinny obowiązywać.

Uzasadnienie zawiera fałszywą tezę, iż:

- 1) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 12 marca 2018 r. (poz. 276),
- 2) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie wyboru członka Krajowej Rady Sądownictwa, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 27 maja 2021 r. (poz. 497),
- 3) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 19 maja 2022 r. (poz. 485)

– zostały podjęte z rażącym naruszeniem Konstytucji RP.

Tymczasem uchwały te nie zmieniały stanu prawnego, lecz były zwykłym wykonaniem obowiązku nałożonego na Sejm ustawą o KRS, tj. obowiązku wyboru 15 sędziów do KRS. Dopóki obecna ustawa o KRS obowiązuje, obowiązkiem Sejmu jest wybór sędziów do jej składu na wolne miejsca i właśnie zaniechanie wykonania tego obowiązku byłoby złamaniem Konstytucji. Powołana w uzasadnieniu uchwała Sejmu z 20 grudnia 2023 r., uznająca uchwały Sejmu o wyborze członków KRS za podjęte z naruszeniem Konstytucji, nie odróżnia zarzutu niekonstytucyjności podnoszonego wobec ustawy o KRS z uchwałą będącą wykonaniem tej ustawy. Sejm nie jest uprawniony do stwierdzania niezgodności ustaw z Konstytucją, gdyż każdą ustawę może uchylić w przeprowadzonym zgodnie z Konstytucją procesie legislacyjnym.

Według uzasadnienia: „Zarówno dla stron porozumienia zawartego między rządem i opozycją w 1989 r. (Okrągły Stół), jak i dla członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pracujących nad projektem Konstytucji było jasne, że sędziów do KRS wybierać mają sędziowie (zob. stenogramy posiedzeń).” Krajowa Rada zapoznała się ze stenogramami posiedzeń Komisji Konstytucyjnej i nie znalazła potwierdzenia tej tezy. Natomiast porozumienia Okrągłego Stołu nie są źródłem prawa.

W zakresie wykonywania wyroków TSUE i ETPC Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na brak przeprowadzenia rozróżnienia przez projektodawcę znaczenia przytoczonych wyroków i oceny ich skutków z perspektywy porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. TSUE jest organem organizacji międzynarodowej powołanej przez państwa członkowskie UE (art. 1 TUE). Jego kompetencje zostały zdefiniowane w art. 19 ust.1 akapit 1

TUE. W zasadzie te kompetencje sprowadzają się do poszanowaniu prawa w wykładni i stosowaniu traktatów unijnych. Należy wskazać, że wyrok TSUE z pytania prejudycjalnego wiąże tylko w danej sprawie, aczkolwiek dotyczy to sądów krajowych wszystkich instancji, w której TSUE udzielił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne. Skutek *erga omnes* następuje tylko wówczas, gdy TSUE stwierdzi nieważność prawa unijnego.<sup>6</sup> Inaczej rzecz przedstawia się z wyrokami TSUE nakładającymi na państwo członkowskie zobowiązanie. Problem polega na tym, że autor nie może przedstawić wyroku TSUE zobowiązującego Rzeczpospolitą Polską do zmiany prawa dotyczącego procedury nominacyjnej sędziów, gdyż takiego wyroku nie ma. Inna sprawa, że wykonanie takiego wyroku mogłoby się wiązać z koniecznością zmiany konstytucji, ale to są tylko dywagacje, gdyż projektodawca nie przytoczył wyroku TSUE nakładającego obowiązek zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Konkludując: prawo UE nie nakłada zobowiązań objętych materią przedłożonego projektu ustawy.

Prawo międzynarodowe wiążące państwa tworzone jest przez te państwa (bezpośrednio lub pośrednio – w ramach organizacji międzynarodowych) na własny użytek. Innymi słowy, prawo to ma charakter konsensualny i wywodzi się z woli państw. Odnosząc powyższe do przytoczonego orzecznictwa ETPC, należy zacząć od znaczenia prawnego wyroku ETPC stwierdzającego naruszenie standardu wynikającego z Konwencji.

Wyrok ETPC w stosunku do konkretnej sprawy ma charakter deklaratoryjny. Stwierdza naruszenie określonego standardu Konwencji (ew. określa zadośćuczynienie). Nie wywołuje skutku o bezpośrednio kasatoryjnym czy anulacyjnym charakterze wobec aktu prawa krajowego, tj. aktu stosowania prawa (np. orzeczenia sądu), czy przepisu prawa (por. uzasadnienie wyroku SN z 6 września 2017 r. sygn. akt I CSK 304/16), które uznane zostały za działanie państwa naruszające Konwencję. Pozostają one nadal elementem krajowego porządku prawnego, aż do momentu ich ewentualnego usunięcia z systemu prawa przez właściwe organy państwa, we właściwym trybie i zgodnie z ich kompetencjami. Wyrok ETPC nie wpływa też na ich krajową (konstytucyjną) zgodność z prawem. Do momentu ewentualnego usunięcia są dalej aktami legalnymi w świetle art. 7 Konstytucji. Sam ETPC uznał, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie wyroku stanowi nowe i odrębne naruszenie Konwencji. Ale jest to naruszenie ogólne – jako zobowiązania międzynarodowego (Konwencji). Jest zatem problemem w relacjach między państwami-członkami Rady Europy, a nie stanowi naruszenia podlegającego skardze do ETPC. ETPC próbuje rozszerzyć swoje uprawnienia władcze nad państwami, działając obok, a może i wbrew Konwencji, i wywodząc

---

<sup>6</sup> M. Muszyński, „O alternatywnej praworządności”, *Consilium Iuridicum*”, 2023 nr 7, str. 33



swoje nowe kompetencje w drodze orzeczniczej lub przez zapisy Regulaminu ETPC (zob. np.: przypisanie ETPC prawa do stosowania środków tymczasowych na podstawie art. 39 Regulaminu, czy tzw. **wyroków pilotażowych na podstawie art. 61 Regulaminu**). Tymczasem Regulamin ETPC nie był ratyfikowany przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie art. 89 Konstytucji i nie jest aktem wiążącym dla RP na gruncie Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny<sup>7</sup> wskazał, że interpretacja Konwencji przez ETPC nie może zastępować formalnych zmian traktatowych. Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczalność kontroli norm wynikających z Konwencji wywiedzionych w drodze orzeczniczej (zob. wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21). Odwołując się do konieczności wykonania wyroków ETPC projektodawca narusza: zasadą nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji); konstytucyjne reguły dotyczące trybu wiązania się umową międzynarodową dotyczącą wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji (art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), konstytucyjną zasadą, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy, a nie umowy międzynarodowe czy akty prawotwórcze innych organów państwa lub organów organizacji międzynarodowych (art. 176 ust. 2 Konstytucji).

## VI

### Konkluzja

Konkludując, Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że ustawodawca może dokonać dostosowania norm krajowych do przytoczonego przez siebie orzecznictwa ETPC. Jednak w przypadku, gdy wyrok ETPC dotyczy kwestii regulowanych na poziomie konstytucyjnym, jak jest w tej sprawie, wykonanie wyroku wymaga zmiany Konstytucji. Rząd nie może inicjować zmian konstytucyjnych (a contrario art. 235 ust. 1 Konstytucji), a to oznacza, że w takim przypadku Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zobligowany jest do odmowy wykonania wyroku (art. 7 Konstytucji), gdyż Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 Konstytucji).

---

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2022 r., K 7/21