



## Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 1 grudnia 2025 r.

DA.023.364.2025

### OPINIA

Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej  
do przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości (Radę Ministrów) projektu ustawy o  
zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (projekt z dnia 21 listopada 2025) (UPR04)

#### I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena projektu **ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (UPR04)** (dalej: „Projekt”), przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej do zaopiniowania w dniu 21 listopada 2025 roku.

Celem Projektu jest zmiana przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>1</sup> zmierzająca do przywrócenia zgodności z Konstytucją RP sposobu wyłaniania 15 sędziów Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów oraz usunięcie negatywnych konsekwencji wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 roku, a ukształtowanego ustawą o zmianie ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 roku<sup>2</sup>. Projektowana zmiana ma również na celu dostosowanie przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 1186), dalej „ustawa o KRS”

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. 2018, poz. 3), dalej „ustawa o zmianie KRS”

Unii Europejskiej (TSUE)<sup>3</sup>, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)<sup>4</sup> oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego<sup>5</sup> i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>6</sup>, dotyczących gwarancji odrębności i niezależności władzy sędziowskiej od innych władz państwowych, w tym gwarancji niezależności KRS od innych władz w procedurze powoływania sędziów. Stanowi tym samym wykonanie orzeczeń europejskich trybunałów oraz sądów polskich. Jednocześnie projektowana zmiana jest w znacznym stopniu zbieżna z zaleceniami i dyrektywami płynącymi z opinii Komisji Weneckiej<sup>7</sup>, w świetle których konieczne jest przeprowadzenie reformy sądownictwa w celu

---

<sup>3</sup> Wyrok TSUE w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. *i in.* (EU:C:2019:982); wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593); w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 *W. Ż. i Sąd Najwyższy* (ECLI:EU:C:2021:798); wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596); wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., w sprawie C-619/18 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2019:531); wyrok TSUE z 5 listopada 2019 r., w sprawie C-192/18 *KE p. Polsce* (EU:C:2019:924); wyrok TSUE z 26 marca 2020 r., w sprawach połączonych nr C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (ECLI:EU:C:2020:234); wyrok TSUE z 16 listopada 2021 r., w sprawach połączonych C-748/19 i C-754/19 *W.B. i in.* (ECLI:EU:C:2021:403); wyrok TSUE z 7 listopada 2024 r., w sprawie C-326/23 *Prezes UOKiK* (ECLI:EU:C:2024:940) oraz wcześniejsze wyroki w nim przywołane, a dotyczące statusu sędziów powołanych w procedurze nominacyjnej z udziałem KRS ukształtowanej na podstawie ustawy z 7 grudnia 2017 r., m.in.: postanowienie z 15 maja 2024 r., C-390/23 *Rzecznik Finansowy* (EU:C:2024:419); postanowienie z 29 maja 2024 r., C-720/21 *Rzecznik Praw Obywatelskich* (Skarga nadzwyczajna w polskim prawie) (EU:C:2024:489); postanowienie z 29 maja 2024 r., C-43/22 *Prokurator Generalny* (Skarga nadzwyczajna w polskim prawie II) (EU:C:2024:459); wyrok z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa* (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (EU:C:2023:1015); wyrok z 4 września 2025 r., C-225/22 „R” S.A. p. AW „T” sp. z o.o. (ECLI:EU:C:2025:649).

<sup>4</sup> Wyrok ETPCz z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21); wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC VII.510.103.2020; wyrok z 8 listopada 2021 r., w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyrok z 3 lutego 2022 r., w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*; wyrok ETPCz z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skarga nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC VII.150; wyrok ETPCz z 19 maja 2021 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/19, HUDOC VII.511.51.2019.

<sup>5</sup> Uchwała z 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA1-4110-1/20, wydana w składzie trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Wyrok SN Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18, wydany w następstwie wykonania wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. *i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (EU:C:2019:982)

<sup>6</sup> Wyroki NSA m.in. z 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, wydane w wykonaniu orzeczenia TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); czy wyroki NSA z 21 września 2021 r. w sprawach: II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18, wydanych w następstwie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa*.

<sup>7</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. „Komisja Wenecka”) - Opinia z 14 października 2024 r. CDL-AD (2024)029 Komisji Weneckiej w sprawie Europejskich Norm Regulacyjnych dotyczących statusu sędziów, przyjęta na 140 sesji plenarnej (11-12 października 2024 r.), a także Pilna Przejściowa Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 4 kwietnia 2024 r. JUD-POL/500/2024 [NR/AIC] oraz pilna Wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wydanej 8 maja 2024 r. CDL-46-Pl(2024)009, Opinie Nr 1181/2024 (tzw. Pilna opinia Komisji Weneckiej z 8 maja 2024 r.).

wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce, wskazanych przez ETPCz, TSUE oraz organizacje międzynarodowe.

Podstawowym celem Projektu jest przywrócenie Krajowej Radzie Sądownictwa zdolności do prawidłowej realizacji jej konstytucyjnych funkcji i zadań, doprowadzenia do stanu zgodnego z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP<sup>8</sup>, a także art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>9</sup>, oraz art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>10</sup>, wykonując wyroki europejskich trybunałów oraz Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nadrzędnym celem Projektu jest natomiast odbudowanie gwarancji dostępu każdego do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa.

## II. Uwagi

Inicjatywa legislacyjna mająca na celu wyjście naprzeciw postulatом płynącym ze strony znaczącej większości środowiska prawniczego co do niekonstytucyjności sposobu ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 8 grudnia 2017 roku, oraz stanowiska Komisji Europejskiej co do istnienia poważnych wątpliwości w zakresie łamania zasady praworządności wyrażonej w art. 2 TUE a stanowiącej fundament Unii Europejskiej, uruchomienia wobec Polski postępowania przeciwnaruszeniowego w trybie art. 258 TFUE<sup>11</sup>, czy opinii Komisji Weneckiej<sup>12</sup>, jest niewątpliwie założeniem słusznym. Co do zasady zaproponowane w Projekcie rozwiązania należy ocenić pozytywnie. Projekt zmierza bowiem do rozwiązania stanu niekonstytucyjności,

---

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”

<sup>9</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284), dalej „EKPCz” lub „Europejska Konwencja”

<sup>10</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r. - wersja skonsolidowana 2016), dalej „TUE”.

<sup>11</sup> Postanowienie TS z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593); wyrok TS z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596).

<sup>12</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. „Komisja Wenecka”) - Opinia 904/2017 CDL (2017)035 Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („CDL (2017)035”). Podobnie Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) w raporcie *ad hoc* dotyczącym Polski z 23 marca 2018 r.

który powstał w związku z uchwaleniem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 8 grudnia 2017 roku i na jego podstawie skrócenia konstytucyjnie określonej 4-letniej kadencji dotychczasowej KRS oraz powołania 15 sędziów (15 z 25 członków KRS) przez Sejm.

Projekt obejmuje pięć artykułów: art. 1 wprowadza zmiany do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, art. 2 – 4 zawierają regulacje intertemporalne, regulacje związane z ukształtowaniem składu Krajowej Rady Sądownictwa w wyniku przeprowadzenia pierwszych wyborów oraz pierwszego składu Rady Społecznej, natomiast art. 5 określa moment wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Zmiany zaproponowane w Projekcie polegają na uchyleniu art. 9a oraz art. 11a-11e ustawy o KRS oraz dodaniu art. 11f-11v, a także zmianie art. 14 oraz dodaniu art. 27a. Przy czym podkreślenia wymaga, że art. 9a oraz art. 11a-11e zostały wprowadzone do ustawy o KRS na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.

**Po pierwsze**, Projekt w art. 1 pkt 1 zakłada uchylenie art. 9a ustawy o KRS. Przewidziana zmiana polega na odstąpieniu od dotychczasowego sposobu wyboru sędziów do składu KRS przez Sejm. Przyjęcie rozwiązania mającego na celu odpolitycznienie wyboru 15 z 25 członków KRS poprzez powrót do zasady wyboru „sędziów przez sędziów”, uznać należy za słuszne i pożądane<sup>13</sup>. Służyłoby to przywróceniu Krajowej Radzie Sądownictwa statusu organu niezależnego i niezawisłego od innych władz, co jest zgodne z duchem zasady podziału władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP, na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny przed 2016 rokiem. Jak stwierdził w swoim orzecznictwie, skoro podstawowym celem KRS jest – zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP - strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to winna ona kontrolować wzajemne relacje innych władz z władzą sądowniczą, tak

---

<sup>13</sup> Taki sposób wyboru 15 sędziów spośród 25 członków KRS nie budził wątpliwości w doktrynie prawa i orzecznictwie sądów. Zob. m.in. M. Masternak-Kubiak, M. Haczkowska, *komentarz do art. 187 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska (red.), Warszawa 2014, s. 475; L. Garlicki, *uwaga 3, komentarz do art. 187 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 3; B. Naleziński, *komentarz do art. 187 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 558; P. Mikuli, *Konstytucyjność wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 11 i n. Podobnie Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 18 lipca 2007 r., K 25/07 (OTK ZU-A, 2007, nr 7, poz. 80). Natomiast odmiennie TK w wyroku z 25 marca 2029 r., K 12/18, w którym stwierdził zgodność z Konstytucją art. 9a ustawy o KRS w brzmieniu nadanym nowelizacją z 8 grudnia 2017 roku, przy czym skład TK nie był właściwie obsadzony.

żeby żadna z władz nadmiernie nie wpływała w zakres działania władzy sądowniczej, ale również tak, żeby władza sądownicza nie wkraczała w rolę pozostałych władz (P 6/99; 12/03; K 40/07)<sup>14</sup>.

**Po drugie**, Projekt w art. 1 pkt 3 (dodane art. 11f – 11v) przewiduje, że wyboru 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, będą dokonywali sędziowie wszystkich rodzajów sądów w sposób bezpośredni i w głosowaniu tajnym. Projektodawca zmiierzając do zapewnienia możliwie najszerszej reprezentacji sędziów w składzie KRS słusznie zaproponował, aby w każdym z rodzajów sądów powszechnych, administracyjnych czy Sądzie Najwyższym zagwarantowana została reprezentacja, proporcjonalna do ilości sędziów orzekających w Polsce w poszczególnych pionach lub szczeblach sądownictwa. Stąd zaproponowane w art. 1 pkt 3 Projektu rozwiązanie (w dodanym art. 11f), aby do składu KRS wybierani byli: 1 sędzia Sądu Najwyższego, 2 sędziów sądów apelacyjnych, 3 sędziów sądów okręgowych, 6 sędziów sądów rejonowych, 1 sędzia sądu wojewódzkiego, 1 sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 1 sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego – wydaje się co do zasady słuszne.

**Po trzecie**, w celu zapewnienia transparentności w zakresie wyłaniania kandydatów do KRS – członków, będących sędziami, Projekt zakłada przeprowadzenie procedury wyborczej przez Państwową Komisję Wyborczą jako organu zarządzającego wybory (art. 11g i następne). Jak wskazał wnioskodawca w uzasadnieniu do Projektu, wybór przedstawicieli środowiska sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa powinien mieć charakter autonomiczny i być realizowany przez środowisko sędziów, bez możliwości czynnego udziału organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stąd, aby zagwarantować niezależność i odrębność KRS w procedurze powoływania sędziów, nowością jest zaproponowane w Projekcie dokonywanie wyboru 15 sędziów w wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, które ma zorganizować i przeprowadzić Państwowa Komisja Wyborcza. Powierzenie PKW kompetencji w tym zakresie ocenić należy co do zasady pozytywnie. W Projekcie nie przewidziano wprowadzenia nowelizacji Kodeksu wyborczego, jednak w Uzasadnieniu Projektu podkreślono, że „na poziomie ustawowym uregulowano podstawowe elementy procedury głosowania i ustalania wyników, przy czym z uwagi na charakter wyborów, w tym krąg kandydatów i głosujących, uznano, że nie

---

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1999 r., P 6/99 (OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164); wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03 (OTK ZU-A 2004, nr 2, poz. 8); wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., K 40/07 (OTK ZU-A 2008, nr 3, poz. 44)

zachodzi potrzeba ustanowienia regulacji na takim poziomie szczegółowości, jak w odniesieniu do wyborów regulowanych ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r – Kodeks wyborczy”.

**Po czwarte**, Projekt przewiduje rozwiązanie (dodany art. 11j ust. 1 i 2), aby kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa mogły zaproponować nie tylko środowiska sędziowskie (grupa 100 sędziów), ale również Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Krajowa Rada Notarialna. Projektodawca pominął natomiast możliwość zgłaszania kandydatów przez Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym czy organy uczelni publicznych uprawnionych do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie naukowej nauki prawne, jak uczynił to w pierwotnych projektach w 2023 i 2024 roku. W uzasadnieniu stwierdził jedynie, że prawo to przyznaje „organom samorządów zawodów prawniczych, które ściśle współpracują z wymiarem sprawiedliwości”. Wydaje się zasadne uzupełnienie ust. 2 art. 11j o brakujące grupy przedstawicieli zawodów prawniczych.

**Po piąte**, Projekt przewiduje możliwość oddania przez sędziów wszystkich szczebli i rodzajów nie więcej niż 15 głosów, przy czym w dodanym art. 11 f ust. 4, zakłada rozłożenie głosów proporcjonalnie i z uwzględnieniem liczby miejsc przewidzianych dla przedstawicieli poszczególnych rodzajów oraz szczebli sądownictwa. Jak podkreślono w uzasadnieniu, członkowie KRS powinni bowiem działać w interesie sądownictwa jako takiego, a nie w interesie grupy sędziów określonego rodzaju czy szczebla sądów. Zaproponowane rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Od sędziów oddających głos w wyborach będzie zatem zależało, czy skorzystają z możliwości oddania 15 głosów, czy tylko jednego.

**Po szóste**, Projekt reguluje czynne i bierno prawa wyborcze do składu KRS. W przypadku prawa do wybierania członków KRS, Projekt przewiduje możliwość głosowania przez sędziów wszystkich szczebli i rodzajów, pozostających w dniu głosowania w stanie czynnym. Jeśli chodzi o prawo kandydowania na członka KRS, w świetle art. 11f ust. 2 Projektu, przysługuje ono sędziemu, który w dniu głosowania ma co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, w tym co najmniej pięcioletni staż na aktualnie zajmowanym stanowisku sędziego odpowiedniego sądu. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest zagwarantowanie, że w składzie KRS znajdą się sędziowie legitymujący się odpowiednim doświadczeniem i odpowiednią wiedzą z zakresu funkcjonowania różnych rodzajów i szczebli sądownictwa. Jednocześnie

Projektodawca podkreśla, że rozwiązanie takie czyni zadość wspólnej opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Rządów Prawa z dnia 8 maja 2024 r., w której wskazano, że członkostwo sędziów w Radzie może być przedmiotem różnych kryteriów kwalifikacyjnych, nie wyłączając długości stażu sędziowskiego, w tym także w tej samej funkcji. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej zaproponowane rozwiązanie nie budzi zastrzeżeń. Jeśli natomiast chodzi o art. 2 ust. 2 Projektu, w świetle którego prawo kandydowania na członka KRS nie przysługuje osobom wybranym przez Sejm na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy o KRS w brzmieniu nadanym nowelizacją z 8 grudnia 2017 roku, takie rozwiązanie może budzić wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości. Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania, jak wskazuje Projektodawca jest „zapewnienie, by w Radzie zasiadały osoby dające rękojmię prawidłowego funkcjonowania tego organu, a także cechujące się przymiotami pozwalającymi na wykonywanie konstytucyjnego zadania w postaci strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

**Po siódme,** Projekt w dodanym art. 27a przewiduje ustanowienie przy Krajowej Radzie Sądownictwa „Rady Społecznej”, organu opiniodawczego składającego się z przedstawicieli instytucji oraz grup i samorządów zawodowych, działających w obszarze praw człowieka i wymiaru sprawiedliwości. Zadaniem Rady Społecznej byłoby przedstawianie opinii w sprawach dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych, zgodnie z art. 3 ust. pkt 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, a także przedstawianie opinii w innych sprawach należących do zadań Rady, na wniosek Prezydium KRS. Zaproponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie. Celem tego rozwiązania, jak wskazuje Projektodawca w Uzasadnieniu, jest „zapewnienie otwartego udziału organizacji obywatelskich i zawodowych w formułowaniu strategii reform w sądownictwie oraz zagwarantowanie obiektywizmu w procesie ich monitorowania. Pozwoli ona na pełną kontrolę społeczną procesu nominacyjnego sędziów”. Zwiększenie udziału różnych środowisk prawniczych i stowarzyszeń działających w obszarze praw człowieka lub wymiaru sprawiedliwości oraz umożliwienie przedstawienia opinii dotyczących kandydatów ubiegających się o urząd sędziowski, jest rozwiązaniem słusznym.

Zgodnie z projektowanym art. 27a ust. 1 Rada Społeczna ma przedstawiać opinie w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 a także, na wniosek Prezydium Rady, w innych sprawach należących do zadań Rady. Tak ujęty zakres kompetencyjny jest w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej niewystarczający, tym bardziej, że projektodawca wskazuje na współodpowiedzialność Rady Społecznej za podejmowane przez KRS decyzje. Projekt wymaga zatem doprecyzowania w zakresie jasnego wskazania konkretnych kompetencji (zadań) Rady Społecznej, jak również przedstawienia przepisów proceduralnych, które będą instrukcją dla działań podejmowanych przez Radę Społeczną. Odesłanie do Regulaminu, jaki szczegółowo określi tryb działania Rady Społecznej, wydaje się niewystarczające (art. 27a ust. 18).

Podobnie jak doprecyzowania wymagają wymagania dla kandydatów na członków Rady Społecznej. W proponowanym brzmieniu art. 27a ust. 3 mowa jest jedynie o tym, że członkiem nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wydaje się, że projekt w tym zakresie wymaga uzupełnienia. W ocenie Adwokatury w skład Rady powinna wchodzić osoba z co najmniej wyższym wykształceniem.

Pozytywnie należy ocenić propozycję, aby trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazywanych było przez Radę Działalności Pożytku Publicznego. Taki skład stanowi wyraz obywatelskiego współdziałania i współodpowiedzialności za decyzje KRS.

**Po ósme, w art. 4 ust. 2 Projektu** mowa jest o zwołaniu przez Przewodniczącego KRS pierwszego posiedzenia Rady Społecznej w terminie 14 dni od dnia upływu miesięcznego terminu, liczonego od dnia ogłoszenia, w drodze obwieszczenia przez Państwową Komisję Wyborczą w „Monitorze Polskim”, wyników pierwszych wyborów sędziów – członków KRS. Zwołanie pierwszego posiedzenia organu opiniodawczego KRS jakim ma być Rada Społeczna, jest uzasadnione koniecznością ukonstytuowania się tego organu w celu m.in. powołania przez jego członków przewodniczącego i jego zastępcę oraz określenia w regulaminie trybu swojego działania. Niestety brak w tym przepisie procedury „awaryjnej”, w sytuacji niezwołania przez Przewodniczącego KRS pierwszego posiedzenia Rady Społecznej. Pożądane byłoby doprecyzowanie tej regulacji przez wskazanie, jaki organ byłby właściwy do zwołania pierwszego posiedzenia Rady Społecznej w przypadku zaniechania ze strony Przewodniczącego KRS (przykładowo Minister Sprawiedliwości).

Po dziewiąte, Projekt w art. 5 przewiduje, że Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Projektodawca przewiduje zatem odpowiedni okres *vacatio legis*, zgodny z regułą wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych<sup>15</sup> oraz zasadami prawidłowej legislacji<sup>16</sup>. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, okres 14-dniowy uznawany jest za „poprawny, bo wystarczający w typowych warunkach” (K 19/02)<sup>17</sup>.

### III. Wnioski

Projekt rozwiązuje najważniejszą kwestię będącą źródłem i przyczyną problemu z praworządnością w Polsce, a dotyczącą sądownictwa. Respektując znaczenie konstytucyjnie ukształtowanej Krajowej Rady Sądowej odnosi się bowiem do wadliwie powołanej Krajowej Rady Sądownictwa na gruncie ustawy z 2017 roku i jej roli w procesie nominacyjnym sędziów. Jednocześnie Projekt uwzględnia orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które podważyły status sędziów rekomendowanych przez niekonstytucyjnie ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa.

Z uwagi na to, że Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej wyraził swoje stanowisko w opinii z dnia 5 lutego 2024 roku do przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości (Radę Ministrów) projektu ustawy o zmianie o Krajowej Rady Sądownictwa (projekt z dnia 11 stycznia 2024), która została przesłana do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 5 lutego 2024 roku, a przedstawiony obecnie Projekt jest zasadniczo zbieżny z ustawą uchwaloną przez Sejm w dniu 12 lipca 2014 roku<sup>18</sup> (procedowaną jako druk sejmowy nr 219) - zawarte w niej uwagi pozostają aktualne.

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 10 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (tj. Dz. U. 2017, poz. 1523)

<sup>16</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 283)

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r., K 19/02 (OTK ZU-A 2005, nr 3, poz. 28).

<sup>18</sup> Na marginesie wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięciem z dnia 20 listopada 2025 roku w sprawie Kp 2/24 w trybie kontroli prewencyjnej uznał, że ustawa z dnia 12 lipca 2025 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest niezgodna z Konstytucją RP. Podkreślenia jednak wymaga, że w wydaniu rozstrzygnięcia brały udział osoby nieuprawnione do orzekania, co zostało stwierdzone m.in. w wyroku ETPCz z 7 maja 2021 r., w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18 (HUDOC VII.510.147.2019); wyroku z 14 grudnia 2023 r., w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, skarga nr 40119/21 (wyrok w języku polskim dostępny jest na stronie <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/index.html?ComplainantYear=0&Code=40119%2f21&CaseType=Decision%2cSentence> [dostęp: 28.11.2025] lub na stronie <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=002-14264> [dostęp: 28.11.2025]. Jednocześnie

Jednocześnie Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej przedstawi szczegółowe uwagi do Projektu w chwili, gdy będzie on przedmiotem prac parlamentarnych. Na tym etapie w ocenie Opiniujących Projekt powinien być przedmiotem dalszych prac.

Autor opinii: Adw. dr hab. Monika Haczkowska, prof. UO

Dyrektor  
**Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
przy Naczelnej Rady Adwokackiej**

adw. Dorota Kulińska



Adw. Dorota Kulińska

Członek Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej

---

Komisja Europejska 22 grudnia 2021 r. wszczęła przeciwko Polsce postępowanie, w którym zarzuciła uchybienie zobowiązaniom traktatowym przez państwo członkowskie w związku z działalnością Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwem, w szczególności wyrokami z 14 lipca 2021 r., sprawa P 7/20 oraz z 7 października 2021 r., sprawa K 3/21. W wyrokach tych polski TK rozpatrzył niezgodność z Konstytucją RP postanowień unijnych traktatów, jednocześnie wyraźnie zakwestionował zasadę pierwszeństwa prawa UE. W związku z brakiem reakcji władz polskich Komisja Europejska 15 lutego 2023 r. skierowała przeciwko Polsce kolejną już skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie art. 258 TFUE [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_23\\_842](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_842).