



## NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

### UCHWAŁA NR 18/2021 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 26 czerwca 2021 roku

Naczelna Rada Adwokacka, działając na podstawie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 58 pkt 1 i pkt 9 Ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze ( t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1651) uchwała, co następuje:

1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawa o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1651) adwokatura powołana jest między innymi do współdziałania w ochronie praw obywatelskich oraz kształtowaniu i stosowaniu prawa. Taka rola adwokatury jest nie do pogodzenia z udziałem jej przedstawiciela w pracach Krajowej Rady Sądownictwa, której skład ukształtowany w trybie określonym przepisami 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) nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a sama Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie oraz formule nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Udział przedstawiciela NRA w pracach obecnej KRS byłby *sui generis* legitymizowaniem funkcjonowania tego organu i toczonych przed nim postępowań (bez żadnego wpływu przedstawiciela NRA na wynik tych postępowań).
2. Oczywistym jest, że choć sposób powoływania sędziów w poszczególnych porządkach prawnych jest uwarunkowany historycznie i wywodzi się z określonych tradycji, to jednak w demokratycznym państwie prawnym respektującym prawo obywatela do sądu powinien być oparty na takich zasadach, które spowodują, że stanowiska sędziowskie obejmować będą prawnicy dający najwyższe gwarancje fachowości, bezstronności, niezależności i niezawisłości, w tym również przedstawiciele innych zawodów prawniczych.
3. Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych NRA podejmie w porozumieniu z jak najszerszym gronem przedstawicieli innych zawodów prawniczych, stowarzyszeń sędziowskich i przedstawicieli nauki prawa prace zmierzające do przygotowania i zaprezentowania projektów aktów prawnych regulujących tryb wyłaniania kandydatów na sędziów, które będą respektować zasady konstytucyjne, prawo międzynarodowe, w tym prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy przez niezależny sąd i niezawisłego sędziego reprezentującego maksymalnie możliwy wysoki poziom wiedzy, doświadczenia życiowego i etyki. Rozwiązania legislacyjne powinny tworzyć realne warunki umożliwiające obejmowanie urzędu sędziowskiego również przez przedstawicieli innych za-

wodów prawniczych wyróżniających się wiedzą, doświadczeniem zawodowym oraz poziomem etyki. Prace takie powinny być impulsem do szerszej dyskusji w kwestii zasad i kierunku dojścia do zawodu sędziego w Polsce.

4. W aktualnym otoczeniu prawnym i politycznym należy wskazać, że adwokaci, którzy zgłosili lub zgłoszą wnioski o powołanie ich na stanowisko sędziego jako prawnicy muszą mieć świadomość zasadniczych zastrzeżeń dotyczących kształtu ustrojowego nowej KRS i procedury przed nią obowiązującej, a także konsekwencji z tych zastrzeżeń wynikających – tak w aspekcie spełniania przez osoby w takich konkursach rekomendowanych Prezydentowi RP atrybutu niezawisłości, jak i społecznego odbioru faktu uczestnictwa przez adwokatów, a zatem osób wykonywujących zawód zaufania publicznego, w takim postępowaniu.

#### UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021, poz. 269) – dalej Ustawa o KRS – jeżeli na stanowisko sędziowskie albo asesorskie swoją kandydaturę zgłosiła osoba wykonująca zawód adwokata, o posiedzeniu zespołu wyznaczonego do rozpatrzenia zgłoszeń kandydatów zawiadamia się Naczelną Radę Adwokacką. W takim przypadku przedstawiciel Naczelnej Rady Adwokackiej może wziąć udział w posiedzeniu zespołu z głosem doradczym. O w/w posiedzeniach, w toku których ma nastąpić wysłuchanie adwokatów – kandydatów na stanowisko sędziowskie albo asesorskie, Przewodniczący KRS każdorazowo zawiadamia Prezesa NRA.

Należy zaznaczyć, że dopuszczenie przedstawicieli organów samorządów zawodów prawniczych do udziału w posiedzeniach zespołów KRS z głosem doradczym, w przypadku gdy wśród kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziowskie znajdują się osoby wykonujące inny niż sędziowski zawód prawniczy, stanowiło na gruncie Ustawy o KRS z 2011 r. nowe rozwiązanie prawne. Jak wskazywano w uzasadnieniu do senackiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 3364 z dnia 16 sierpnia 2010 r.) włączenie tych przedstawicieli do procesu listy rekomendowanych kandydatów, miało zapewnić większą transparentność procedowania KRS. Podnoszono również, że udział przedstawicieli innych zawodów prawniczych ubiegających się o stanowisko sędziego może przyczynić się do wyrównania w postępowaniu konkursowym szans kandydatów wywodzących się z różnych grup zawodowych. Rozwiązanie to miało stanowić pewnego rodzaju przeciwwagę dla oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów, w którym tzw. kandydaci zewnętrzni – jak wskazywała praktyka – rzadko uzyskiwali poparcie.

Nie przeceniając wpływu tego rozwiązania na praktykę funkcjonowania postępowań konkursowych przed KRS w latach 2011-2018, uznać należy, że stanowiło ono niewątpliwie krok w dobrym kierunku, a mianowicie stworzenie takich rozwiązań legislacyjnych, by zawód sędziego był dostępny dla prawników, którzy swoją wiedzę i doświadczenie zdobywali, wykonując, często przez wiele lat i z powodzeniem, inne niż sędziowski zawody prawnicze. Z pewnością bowiem model, w którym zakłada się, że zawód sędziego może być „ukoronowaniem” pracy prawnika jest modelem, który wzmacnia wymiar sprawiedliwości i prawo obywatela do sądu.

Dostrzegając potrzebę budowania w Polsce warunków prawnych i społecznych, umożliwiających jak najszerszy dostęp przedstawicieli innych zawodów prawniczych, w tym

adwokatów, do stanowisk sędziowskich – Naczelna Rada Adwokacka (dalej NRA), jako organ reprezentujący adwokaturę, stoi na stanowisku, że obecnie udział jej przedstawiciela w pracach zespołów KRS nie jest zasadny.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawa o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1651) adwokatura powołana jest między innymi do współdziałania w ochronie praw obywatelskich oraz kształtowaniu i stosowaniu prawa. Taka rola adwokatury jest nie do pogodzenia z udziałem jej przedstawiciela w pracach Krajowej Rady Sądownictwa (dalej KRS), której skład ukształtowany w trybie określonym przepisami 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) nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a sama KRS w obecnym składzie i formule nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Udział przedstawiciela NRA w pracach obecnej KRS byłby *sui generis* legitymizowaniem funkcjonowania organu i toczonych przed nim postępowań (bez żadnego wpływu przedstawiciela NRA na wynik tych postępowań), do których istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do zgodności przepisów Ustawy o KRS w obecnym kształcie z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym. Zastrzeżenia te są zaś tego rodzaju i wagi, że obecna procedura wyboru kandydatów na sędziego może naruszać prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy przez niezależny sąd i niezawisłego sędziego, w sytuacji gdy w składzie orzekającym sądu miałyby orzekać osoba, która uzyskała stanowisko sędziego danego sądu w wyniku procedury przeprowadzonej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta bowiem tak ukształtowała kwestie ustrojowe i organizacyjne KRS, że polskie sądy mogą nie być w stanie realizować prawa do sądu w sposób wymagany przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C z 14 grudnia 2007 r.). Godzi to pośrednio w zasadę praworządności i podważa jej funkcjonowanie tak w wymiarze prawnym, jak i faktycznym.

Podkreślić należy, że NRA już wcześniej zwracała uwagę na zastrzeżenia odnośnie zgodności nowelizacji Ustawy o KRS z Konstytucją RP oraz prawem międzynarodowym (zob. Uchwała nr 67/2018 Prezydium NRA z dnia 5 marca 2018 r.; Uchwała nr 45/2018 NRA z dnia 29 sierpnia 2018 r. )

Niezależność sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości w Polsce oraz niezawisłość i bezstronność sędziego zasiadającego w składzie sądu są bowiem między innymi uwarunkowane uregulowaniami ustrojowymi dotyczącymi KRS, jej zadań, sposobu obsadzania, relacji do władzy wykonawczej i ustawodawczej, roli w procedurze obsadzania stanowisk sędziowskich.

Należy podzielić w tym zakresie wykładnie, analizy, tezy i wnioski zawarte między innymi w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielkiej Izby) z 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) oraz w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/2020) i zwrócić uwagę na określone okoliczności natury prawnej oraz faktycznej.

Po pierwsze – KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu. Kadencje dotychczasowych członków KRS zostały przerwane przez władzę ustawodawczą na podstawie

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w składzie sprzecznym ze standardem konstytucyjnym wynikającym z wcześniejszego orzecznictwa samego trybunału.

Po drugie – po tzw. reformie KRS władza ustawodawcza wybiera 15 sędziów – członków KRS, a dodatkowo 6 kolejnych członków KRS to parlamentarzyści (4 wybieranych przez Sejm, 2 wybieranych przez Senat). Nowy wybór 15 sędziów do KRS doprowadził do sytuacji, w której decyzja o obsadzie 21 z 25 osób wchodzących w skład Rady (to jest 84% składu osobowego tego organu) należy do obu izb parlamentu. Nadto w skład KRS z urzędu wchodzi Minister Sprawiedliwości i przedstawiciel Prezydenta RP. Zatem 23 z 25 członków jest ostatecznie desygnowanych przez inne władze niż władza sądownicza. Podkreślić w tym miejscu należy, że w zakresie dotyczącym składu KRS i zasad jego wyłaniania postanowienia Konstytucji RP nie uległy żadnym zmianom. Oznacza to, że w trybie ustawy uprawnione było jedynie skorygowanie metody wyboru członków KRS (sędziów) przez sędziów, a nie wprowadzenie trybu wyboru sędziów – członków KRS przez władzę ustawodawczą. Wprowadzono zatem rozwiązanie, w wyniku którego władza ustawodawcza i wykonawcza zyskały pozycję niemal monopolistyczną w wyłanianiu składu KRS. W ten sposób zdeformowano wynikający z art. 10 Konstytucji RP podział i równowagę między władzą ustawodawczą, władzą wykonawczą i władzą sądowniczą, co stanowi podłoże modelu demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Godzi to w zasadę podziału władz stanowiącą podstawę demokratycznego państwa prawnego i nie jest zgodne z obowiązującymi w tej dziedzinie standardami międzynarodowymi i europejskimi, na co wskazują w szczególności rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr CM/Rec(2010)12 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie niezawisłości, skuteczności i roli sędziów, opinia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) nr 904/2017 [CDL-AD(2017)031] z dnia 11 grudnia 2017 r. oraz opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) nr 10(2007) z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie Rady Sądownictwa w Służbie Społeczeństwu.

Sędziowie zasiadający w KRS w wyniku politycznego wyboru nie uzyskali zatem mandatu do reprezentowania środowiska sędziowskiego, które to zadanie powierzone powinno być osobom cieszącym się autorytetem i niezależnością od politycznych wpływów.

Po trzecie – okoliczności, zwłaszcza proceduralne, w jakich aktualni członkowie KRS zostali wyłonieni i powołani w 2018 r., jak i analiza dotychczasowej działalności tego organu w jego obecnym składzie wskazują na podporządkowanie KRS władzy politycznej oraz na brak zdolności tego organu do wykonywania konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wybór nowych członków KRS został dokonany w sposób nietransparentny, a próby utajnienia tzw. list poparcia jedynie to potwierdziły. Nie został przy tym spełniony wymóg reprezentatywności różnych rodzajów i szczebli sądów, wynikający z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Sędziów do KRS rekomendowali prezesi sądów rejonowych powołani przez Ministra Sprawiedliwości, zgłaszali też sędziowie zależni (podlegli) kandydatowi zajmującemu stanowisko kierownicze w sądzie wyższej instancji; sędziów do KRS zgłaszał pełnomocnik Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości przy Ministerstwie Sprawiedliwości, w końcu kandydatów zgłaszały osoby bliskie, sam kandydat zgłaszał innego kandydata, a niektórzy z wybranych członków przyszłej Rady pracowali w Ministerstwie Sprawiedliwości. Były też sytuacje, że osoby składające poparcie wycofywały je, a jeden z członków nowej KRS udzielił nawet poparcia samemu sobie.

Analiza sytuacji wokół KRS wskazuje także, że część jej członków jest beneficjentami wprowadzanych zmian. Obejmują stanowiska kierownicze w sądach, w których uprzednio *ad hoc* odwołano prezesów i wiceprezesów sądów, ubiegają się o awans do sądu wyższej instancji i te awanse uzyskują.

Przy tym analiza działalności KRS w ostatnim czasie wskazuje na całkowity brak uchwał i decyzji, w których organ ten zająłby stanowisko służące obronie niezależności Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w związku z przeprowadzoną tzw. reformą wymiaru sprawiedliwości. Przeciwnie – sama KRS lub jej członkowie publicznie poddawali krytyce decyzję członków Sądu Najwyższego o wystąpieniu do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniami prejudycjalnymi lub ich współpracę z instytucjami Unii, w szczególności z Komisją Europejską.

Po czwarte – Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1443) w ustępie 3 dodanym do art. 35 wyłączyła konieczność uwzględnienia, przy ustaleniu przez Krajową Radę Sądownictwa listy rekomendowanych kandydatów do ich powołania na urząd sędziego, opinii o kandydatach sporządzanych przez kolegia właściwych sądów oraz ocen właściwych zgromadzeń ogólnych sędziów. Zmiana ta była zmianą o charakterze instrumentalnym wynikającą z tego, że organy samorządu sędziowskiego w poczuciu bezsilności i protestu wobec wprowadzanych zmian odmawiały wydawania opinii oraz ocen w dotkniętych wadliwością postępowaniach przed Krajową Radą Sądownictwa. Ustawodawca nie zdecydował się wówczas na usunięcie wskazywanych powszechnie wad systemu, który stworzył, lecz zdecydował o wyłączeniu w ramach jego stosowania ostatnich pozostawionych wcześniej samorządowi sędziowskiemu form współuczestniczenia w procedurze obsadzania stanowisk sędziowskich. Potwierdza to tylko rzeczywiste intencje oraz cel wprowadzanych zmian.

Po piąte – rozpatrywanie odwołań od uchwał KRS dotyczących kandydatów na stanowiska sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych przekazano do wyłącznej kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a zatem izby złożonej w całości z osób, co do których istnieją zasadnicze zastrzeżenia natury ustrojowej w zakresie prawidłowości ich powołania. Oznacza to, że izba w całości złożona z wadliwie powołanych sędziów kontroluje prawidłowość powołania – na wniosek tak samo ukształtowanej KRS – innych sędziów.

W świetle podniesionych okoliczności natury prawnej i faktycznej KRS w obecnym składzie i formule nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a udział przedstawiciela NRA w jej pracach z tego powodu nie jest zasadny. Wadliwość podstaw i trybu funkcjonowania KRS ma dziś charakter strukturalny oraz trwały. Ocena otoczenia ustrojowego funkcjonowania KRS, a także samych działań KRS nie może pomijać również tego, że Europejska Sieć Rad Sądownictwa zawiesiła członkostwo KRS w tym gremium, a jej Zarząd wydał stanowisko w przedmiocie wykluczenia KRS z tej organizacji.

Mechanizm wyłaniania kandydata na urząd sędziego powinien opierać się o uczciwe i transparentne warunki konkurencji między osobami ubiegającymi się o ten urząd, a stanowiska sędziowskie powinny zajmować osoby z możliwie najlepszym przygotowaniem merytorycznym, doświadczeniem zawodowym (w tym także w innych zawodach prawniczych) oraz reprezentujące wysoki poziom etyczny. Nie polityka i politycy, a wiedza i doświadczenie oraz poziom zawodowy winny tu mieć priorytet. Nie stanie się tak, dopóki procedura powołania sędziego ma charakter polityczny, dopóki decyzje podejmuje politycy lub przedstawiciele organów władzy, a procedura jest nietransparentna i arbitralna, a nawet realizowana z naruszeniem prawa. Taki stan podważa zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości oraz osób, które ten wymiar sprawują. Narusza prawo obywatela do sądu. Sąd, który traci w aspekcie ustrojowym i faktycznym walor bezstronności oraz niezależności staje się urzędem realizującym wolę ugrupowania politycznego mającego w danym momencie większość parlamentarną. Sędzia, który w aspekcie ustrojowym i faktycznym przestaje być

niezawisty, ponieważ pochodzi z politycznej nominacji, staje się niesamodzielnym urzędnikiem, wsłuchującym się przy wydawaniu decyzji w często niezwerbalizowane oczekiwania przedstawicieli władzy, której swój urząd zawdzięcza.

Z tych powodów przyjęcie przedmiotowego stanowiska stało się konieczne.

Prezes  
Naczelnej Rady Adwokackiej  
*Przemysław Rosati*  
Adw. Przemysław Rosati