



SZEF
KANCELARII SEJMU
AK-170-18(2)/19

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2019 r.



Pan

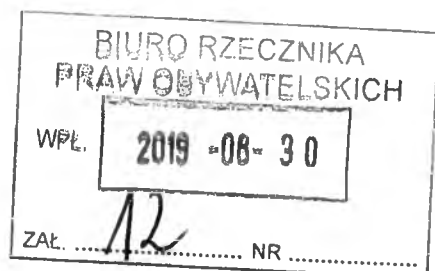
dr hab. Adam BODNAR

Rzecznik Praw Obywatelskich

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77

00-090 Warszawa



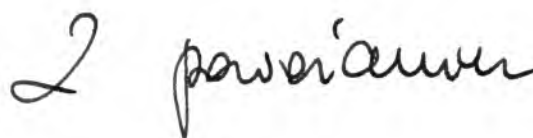
Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 sierpnia 2019 r. (znak pisma VII.521.4.2019.AG) uprzejmie informuję, że Kancelaria Sejmu zleciła sporządzenie opinii prawnych w przedmiocie dopuszczalności bądź braku dopuszczalności wycofania poparcia dla sędziego – kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Kancelaria Sejmu dysponuje zarówno opinią sporządzoną przez Biuro Analiz Sejmowych, jak również opinią sporządzoną na zlecenie tegoż Biura przez eksperta zewnętrznego. Kopie tych opinii załączam do niniejszego pisma.

W związku z tym, że przepisy ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, z późn. zm.) nie przewidują skutków prawnych dla faktycznego wycofania poparcia dla kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, przetwarzanie danych osobowych sędziów, o których mowa w przywołanym na wstępie piśmie, w dalszym ciągu następowało na podstawie obowiązującego wówczas przepisu art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, z późn. zm.), w związku z przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Obecnie, począwszy od dnia 25 maja 2018 r., dane osobowe dotyczące sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa przetwarzane są na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem

danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, w związku z właściwymi przepisami prawa krajowego. Przetwarzanie tych danych, w związku z zakończeniem procedury wyboru sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa, następuje obecnie w celach archiwalnych.

W okresie, w którym realizowana była procedura wyboru sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa przepisy *RODO* nie były jeszcze wiążące dla państw członkowskich (sędziowie – członkowie Krajowej Rady Sądownictwa zostali wybrani przez Sejm w dniu 6 marca 2018 r., zaś przepisy *RODO* wiążą i są bezpośrednio stosowane począwszy od dnia 25 maja 2018 r.). W konsekwencji nie było możliwe spełnianie wobec sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa obowiązków wynikających z ww. aktu prawnego, jak również nie było możliwe zasięganie opinii Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych – organu powołanego przepisami *ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych* (Dz. U. poz. 1000, z późn. zm.), która weszła w życie po zakończeniu procedury wyboru sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa.



SZEF KANCELARII SEJMU



Agnieszka Kaczmarska

W załączeniu:

- 1) opinia prawna Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z dnia 01.02.2018 r. (znak BAS-WAP-214/18),
- 2) opinia prawna zewnętrzna z dnia 02.02.2018 r. sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

Warszawa, dnia 1 lutego 2018 r.

BAS-WAP-214/18

TRYB PILNY

Pan Minister
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Opinia prawna
dotycząca dopuszczalności odwołania poparcia dla sędziego kandydata
do Krajowej Rady Sądownictwa

I. Teza opinii:

Przepisy nie przewidują możliwości wycofania poparcia dla kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa po formalnym zgłoszeniu kandydatury Marszałkowi Sejmu.

II. Przedmiot opinii

Opinia dotyczy oceny możliwości odwołania poparcia dla sędziego kandydata zgłoszonego do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) udzielanego przez grupę co najmniej 25 sędziów albo grupę co najmniej 2000 obywateli. W treści zlecenia sformułowane zostały na tym tle następujące pytania:

„1) czy dopuszczalne jest cofnięcie poparcia przez osobę popierającą kandydaturę na sędziego do KRS, jeżeli przepisy ustawy nie przewidują takiej możliwości – odmiennie np. niż ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.), która w art. 9 ust. 3 wyraźnie stanowi, że wycofanie poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne?;

2) jeżeli wycofanie poparcia udzielonego kandydatowi jest dopuszczalne, należałoby rozstrzygnąć następujące kwestie:

a) w jakiej formie dopuszczalne jest wycofanie poparcia, jeżeli dla zgłoszenia kandydata wymagana jest forma pisemna – zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy o KRS?; w szczególności czy dopuszczalne jest oświadczenie w tej sprawie wysłane faksem?;

b) do kogo powinno zostać skierowane ewentualne oświadczenie o wycofaniu poparcia, zważywszy, że kandydata na członka KRS zgłasza się Marszałkowi Sejmu (art. 11a ust. 4 ustawy o KRS), zarazem dokonuje się tej czynności przez pełnomocnika (art. 11b ust. 1 ustawy o KRS)?;

c) w jakim czasie dopuszczalne jest wycofanie poparcia, w szczególności czy do takiego oświadczenia można w drodze analogii legis stosować przepisy art. 61 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym: oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. Stosowanie takiej analogii zdaje się dopuszczać sądownictwo administracyjne na gruncie innych przepisów prawa publicznego (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12.10.2006 r. sygn. akt II SA/Rz 702/06 i przywołane w nim orzecznictwo i wypowiedzi doktryny – źródło: baza orzeczeń sądownictwa administracyjnego)”.
W zleceniu wskazano, że w stanie faktycznym leżącym u podstaw sformułowania ww. pytań oświadczenie o wycofaniu poparcia dla kandydata do Krajowej Rady Sądownictwa wpłynęło do Marszałka Sejmu za pośrednictwem faxu dzień po dokonaniu formalnego zgłoszenia.

Opinia została przygotowana na zlecenie Pana Ministra Dariusza Salamonczyka, Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych do realizacji dnia 30 stycznia 2018 r., z uwzględnieniem przepisów następujących aktów prawnych:

- 1) Konstytucja;
- 2) ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm., dalej: ustawa o KRS;
- 2) ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora;
- 3) Regulamin Sejmu

III. Uzasadnienie prawne tezy opinii

1. **[Powolywanie członków KRS]** Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym, którego zadania i skład determinuje treść art. 186 i 187 Konstytucji RP. W świetle tych przepisów ustawy zasadniczej Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz jest wyposażona w prawo do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności

z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,

2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,

3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (art. 187 ust. 4 Konstytucji RP).

Postanowienie art. 187 ust. 4 ustawy zasadniczej wykonuje i konkretyzuje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. W odniesieniu do powoływania członków KRS spośród sędziów ustawa o KRS stanowi w art. 9a, że Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję. Dokonując wyboru Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

W zakresie dotyczącym zgłaszania kandydatów na członków KRS art. 11a ustawy przewiduje, że Marszałek Sejmu, nie wcześniej niż na sto dwadzieścia i nie później niż na dziewięćdziesiąt dni przed upływem kadencji członków Rady wybranych spośród sędziów obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej:

1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych;

2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

Jedno zgłoszenie może dotyczyć wyłącznie jednego kandydata na członka Rady. Podmioty, o których mowa powyżej (obywatele i sędziowie), mogą jednak złożyć więcej niż jedno zgłoszenie. Innymi słowy, ustawa zezwala na udzielenie poparcia dowolnej liczbie sędziów.

Kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu, w terminie trzydziestu dni od dnia obwieszczenia. Zgłoszenie kandydata obejmuje informacje o kandydacie, pełnionych dotychczas funkcjach i działalności społecznej oraz innych istotnych zdarzeniach mających miejsce w trakcie pełnienia przez kandydata urzędu sędziego. Do zgłoszenia dołącza się zgodę sędziego na kandydowanie.

Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata, zwraca się na piśmie do prezesa sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, a w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy prezesa:

1) sądu rejonowego, sądu okręgowego albo wojskowego sądu garnizonowego – do prezesa sądu wyższej instancji,

2) sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojskowego sądu okręgowego – do wiceprezesa albo zastępcy prezesa tego sądu

– z wnioskiem o sporządzenie i przekazanie, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku, informacji obejmującej dorobek orzeczniczy kandydata, w tym doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, i istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji.

W przypadku, gdy informacja, o której mowa wyżej, nie zostanie sporządzona w ustawowym terminie, Marszałek Sejmu zwraca się na piśmie do kandydata na członka Rady o sporządzenie przez niego przedmiotowej informacji, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku Marszałka Sejmu. Kopię sporządzonej przez siebie informacji kandydat na członka Rady przekazuje, odpowiednio, prezesowi sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, prezesowi sądu wyższej instancji albo wiceprezesowi albo zastępcy prezesa sądu apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego albo wojskowego sądu okręgowego. W przypadku niesporządzenia przez kandydata na członka Rady informacji w wyznaczonym terminie Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia. Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi oraz kandydatowi na członka Rady.

Zgłoszenia kandydata na członka KRS dokonuje na piśmie pełnomocnik (art. 11b ustawy o KRS). Pełnomocnikiem jest osoba wskazana w pisemnym oświadczeniu pierwszych piętnastu osób z wykazu. Do zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1 (2000 obywateli), załącza się wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy. Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 (25 sędziów), zwraca się na piśmie do Ministra Sprawiedliwości o potwierdzenie posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego. Minister Sprawiedliwości potwierdza posiadanie przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego w terminie trzech dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu.

Stosownie do treści art. 11c ustawy o KRS zgłoszenia kandydatów Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości.

Stosownie do treści art. 11d ustawy Marszałek Sejmu zwraca się do klubów poselskich o wskazanie, w terminie siedmiu dni, kandydatów na członków Rady. Klub poselski wskazuje nie więcej niż dziewięciu kandydatów na członków Rady (art. 11a ust. 2). Jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez kluby poselskie jest mniejsza niż piętnaście, Prezydium Sejmu wskazuje kandydatów w liczbie brakującej do piętnastu. Właściwa komisja sejmowa ustala listę kandydatów wybierając piętnastu kandydatów na członków Rady, z zastrzeżeniem, że na liście uwzględnia się co najmniej jednego kandydata wskazanego przez każdy klub poselski, który działał w terminie sześćdziesięciu dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu kadencji, w trakcie której jest dokonywany wybór, o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania.

Sejm wybiera członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu Sejmu, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów ustaloną przez właściwą komisję sejmową.

2. [Brak możliwości wycofania poparcia po dokonaniu zgłoszenia kandydata] Odnosząc się do problemu przedstawionego w treści zlecenia należy wskazać, że ustawa o KRS szczegółowo reguluje kwestie związane z wyborem członków Krajowej Rady Sądownictwa i precyzyjnie określa sekwencję zdarzeń z tym związanych. Jednocześnie ustawa nie przewiduje możliwości wycofania poparcia

sędziego kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Uwaga ta ma kluczowe znaczenie dla stwierdzenia, że po formalnym zgłoszeniu danej kandydatury Marszałkowi Sejmu nie jest możliwe wycofanie jej poparcia – albo też inaczej, faktyczne wycofanie poparcia kandydata nie wywołuje skutków prawnych.

Podkreślenia wymaga, że z chwilą dokonania zgłoszenia kandydata do KRS finalizuje się rola osób popierających jego kandydaturę, a także pełnomocnika, o którym mowa w art. 11b ustawy o KRS. Przepisy nie przewidują udziału tych osób na dalszym etapie procedowania. Osoby te nie pełnią przy wyborze członków KRS roli innej, aniżeli prowadzącej się do wskazania we właściwym czasie, na początkowym etapie procedowania, kandydatów do KRS, spośród których wyboru członków rady ma dokonać Sejm.

Po dokonaniu zgłoszenia swoją rolę w procedurze powoływania członków KRS podejmuje Marszałek Sejmu, który jest zobligowany do niezwłocznego podjęcia stosownych, przewidzianych przez ustawę, działań, m.in. takich jak poinformowanie o zgłoszonych kandydaturach posłów i opinii publicznej oraz wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości o potwierdzenie posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego. Zmiana stanowiska osoby popierającej daną kandydaturę po jej formalnym zgłoszeniu jest prawnie bezskuteczna.

W ocenie autora niniejszej opinii kwestia prawnej doniosłości wycofania poparcia dla określonej inicjatywy, w obszarze prawa ustrojowego, powinna wynikać z przepisów i nie sposób jej domniemywać. W tym względzie warto zwrócić uwagę na art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu, który wprost wskazuje, że w sytuacji, gdy na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem, projekt poselski uważa się za wycofany. Przepisy ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie przewidują takich skutków prawnych dla faktycznego wycofania poparcia kandydata na członka KRS, co oznacza, że okoliczność ta nie ma znaczenia z prawnego punktu widzenia.

Na marginesie warto odnotować, że osoby udzielające poparcia nie przesądzają o tym, że wskazany przez nich kandydat rzeczywiście ma zostać członkiem KRS, a jedynie stwarzają możliwość, aby konkretna kandydatura mogła być rozważona przez Sejm. Należy także podkreślić, że przepisy w żaden sposób nie ograniczają możliwości

udzielenia przez sędziów, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, poparcia dowolnej liczby kandydatur.

Odnosząc się do wskazanego w treści zlecenia wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 12 października 2006 r. (sygn. II SA/Rz 702/06), należy wskazać, że wybór członka Krajowej Rady Sądownictwa jest aktem z zakresu prawa ustrojowego. W ocenie autora niniejszej opinii nie jest właściwe stosowanie analogii dla oceny zgodności z prawem trybu procedowania w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa poprzez odwoływanie się do postanowień Kodeksu cywilnego czy też Kodeksu postępowania administracyjnego. Po pierwsze, wątpliwe jest już samo stosowanie postanowień Kodeksu cywilnego dla oceny skuteczności czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego. Po drugie, postępowanie w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa nie jest postępowaniem administracyjnym.

Warto też zwrócić uwagę na konsekwencje natury praktycznej, związane z opowiedzeniem się za dopuszczalnością wycofania poparcia dla kandydata na członka KRS po dokonaniu zgłoszenia Marszałkowi Sejmu, które miałyby skutkować wycofaniem samej kandydatury. Otóż przyjęcie takiej normy mogłoby tworzyć warunki dla obstrukcji wyboru kandydata na członka KRS przez jego konkurentów, którzy mogliby udzielać poparcia po to właśnie, aby utracić jego kandydaturę po dokonaniu zgłoszenia.

Autor:

dr Adam Karczmarek

Naczelnik Wydziału Analiz Prawnych
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Deskryptory bazy REX: Konstytucja, Krajowa Rada Sądownictwa.

OPINIA ZEWNĘTRZNA

Dr hab. Marek Dobrowolski
Katedra Prawa Konstytucyjnego KUL

BAS-214/18

Warszawa, 2 lutego 2018 r.

Opinia prawna dotycząca dopuszczalności ewentualnie braku dopuszczalności wycofania poparcia dla sędziego – kandydata zgłoszonego do Krajowej Rady Sądownictwa przez grupę co najmniej 25 sędziów albo grupę co najmniej 2000 obywateli (art. 11 a ust. 2 ustawy o KRS)

1. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, dalej ustawa o KRS (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 976 ze zm.) podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa są:

- 1) grupa co najmniej dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych;
- 2) grupa co najmniej dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

Kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu (ust. 4). Ustawa o KRS określa przesłanki odmowy przyjęcia ww. zgłoszenia. Są nimi: a) brak informacji dotyczących kandydata; jego dorobku orzeczniczego, kultury urzędowania, oraz informacji ujawnionych podczas wizytacji i lustracji (ust. 6 i 7), b) stwierdzenie przez Państwową Komisję Wyborczą braku wymaganej liczby podpisów wymaganych do skutecznego zgłoszenia kandydatury (art. 11b ust. 4 i 5). Zgłoszenia kandydatów Marszałek Sejmu niezwłocznie

przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości (art. 11c).

Ustawa o KRS wprost nie reguluje natomiast sytuacji w której osoba popierająca daną kandydaturę składa oświadczenie o wycofaniu swojego poparcia. W takim stanie dopuszczalne byłoby zastosowanie przez Marszałka Sejmu art. 11b ust. 3 ustawy, zgodnie z którym „w przypadku wątpliwości, co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów Marszałek Sejmu, w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia, zwraca się na piśmie do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów”. Złożenie przez osobę popierającą kandydaturę sędziego ww. oświadczenia przy braku przepisów wprost odnoszących się do takiej sytuacji może zostać bowiem zakwalifikowane jako powodujące „wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów”. Tyle tylko, że ustalenie to nie rozwiązuje istoty problemu (przesuwa go jedynie na inny organ), poza wszystkim zaś w momencie sporządzania niniejszej opinii upłynął już trzydniowy termin do złożenia przez Marszałka Sejmu wniosku do Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie.

2. Wymóg uzyskania poparcia określonej liczby osób dla skutecznego wykonania uprawnienia jest rozwiązaniem znanym w polskim systemie prawa. Jednak nie ma w nim jednolitego sposobu kształtowania przedmiotowej kwestii (wycofania poparcia). Dominującym rozwiązaniem jest umieszczanie w ustawie przepisu, który *expressis verbis* ustanawia nieskuteczność/bezskuteczność lub odpowiednio brak skutków prawnych wycofania poparcia (zob. art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, dalej ustawa o inicjatywie obywatelskiej; Dz.U. Nr 688 ze zm.; art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 400; także np. art. 209 §1, art. 303 § 2, art. 427 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 15). Jednakże już w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 318) brak jest analogicznego rozwiązania. Jednocześnie ustawa ta zawiera zasadę zgodnie z którą wątpliwości, co do liczby podpisów popierających wnioski do Sejmu o zarządzenie referendum rozstrzyga na wniosek Marszałek Sejmu Państwowa Komisja Wyborcza (art. 63 ust. 5). Jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów jest mniejsza niż ustawowo wymagana, Marszałek Sejmu postanowieniem wyznacza termin 14 dni na uzupełnienie brakującej liczby podpisów (ust. 6). Z kolei ustawa o inicjatywie obywatelskiej, która

zawiera rozwiązanie o weryfikacji podpisów „w wypadku uzasadnionych wątpliwości” przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek Marszałka Sejmu (art. 12 ust.1) nie dopuszcza „uzupełniania brakujących podpisów”. Jeśli bowiem „liczba podpisów popierających projekt okaże się mniejsza niż ustawowo wymagana, Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi ustawy” (ust. 2).

Takie zestawienie obowiązujących rozwiązań umożliwia postawienie hipotezy o istnieniu swego rodzaju dwóch „modeli” regulacji powyższych zagadnień. Zgodnie z pierwszym, jeśli ustawa zawiera zakaz skutecznego wycofywania poparcia, to jednocześnie uniemożliwia uzupełnianie brakujących podpisów (ustawa o inicjatywie obywatelskiej, ustawa o referendum lokalnym, Kodeks wyborczy). Zgodnie z drugim, jeśli ustawa nie zawiera przepisu ustanawiającego ww. zakaz, to dopuszcza uzupełnianie brakującego poparcia (ustawa o referendum ogólnokrajowym), a zagadnienie skuteczności prawnej wycofania pozostaje w tym „modelu”, formalnie rzecz ujmując, kwestią otwartą (choć w przypadku wniosku co najmniej 500 tys. obywateli o zarządzenie referendum kwestia wycofania poparcia wydaje się, ze względów praktycznych, niemożliwą do zrealizowania).

Ustawa o KRS zawiera zasady weryfikacji podpisów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS i nie przewiduje możliwości uzupełniania brakujących podpisów (zgodnie z art. 11b ust. 5; jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie jest mniejsza niż wymagana, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia). W zakresie powyższych rozwiązań ustawa o KRS wpisuje się więc w pierwszy „model” regulacji, zaś w zakresie dopuszczalności wycofania poparcia „w model” drugi.

3. Jedyne bezdyskusyjny przypadek dopuszczalności wycofania poparcia w systemie polskiego prawa zachodzi w ramach instytucji wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez posłów. Takie rozwiązanie ma jednak silne zakotwiczenie w przepisach konstytucji. Zgodnie z art. 119 ust. 4 Konstytucji RP wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu ustawy. W doktrynie prawa konstytucyjnego panuje zgodność, iż wycofanie poselskiego projektu ustawy następuje na skutek „zmniejszenia się liczby popierających go pierwotnie posłów” (zob. A. Szmyt, Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego, *Przegląd Sejmowy* 1998, nr 3, s. 45; M. Kudej, *Postępowanie*

ustawodawcze w Sejmie RP, Warszawa 2002, s. 20; L. Garlicki, Komentarz do art. 119 Konstytucji RP, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2001, t. 2, s. 11; P. Chybalski, Komentarz do art. 119 Konstytucji RP, w: M. Safian, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. II, s. 495). Taki przypadek wycofania poselskiego projektu ustawy wprost przewiduje Regulamin Sejmu (zgodnie z art. 36 ust. 3 „Projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem”).

Instytucja wycofania projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania projektu ustawy ma swoje głębokie uzasadnienie merytoryczne; z zasady znajduje ona zastosowanie w sytuacji, gdy projekt ustawy zostanie przekształcony podczas prac sejmowych w taki sposób, iż nie będzie on odpowiadał intencji wnioskodawcy (Tak, B. Banaszak, Komentarza do Konstytucji RP, Warszawa 2009, s. 607).

Tak więc wycofanie poparcia projektu ustawy ma podstawę konstytucyjną i uzasadnienie merytoryczne. Ponadto zarówno wykonanie poselskiej inicjatywy ustawodawczej, jak i jej wycofanie na skutek zmniejszenia się liczby posłów poniżej minimalnej liczby wymaganej do jej podtrzymywania następuje niejako wewnątrz organu rozstrzygającego (Sejmu) i jest elementem bieżącego („normalnego”) jego funkcjonowania.

Powyższe ustalenia pozwalają na postawienie tezy, iż doszukiwanie się jakiegokolwiek analogii między wycofaniem poparcia dla poselskiego projektu ustawy oraz dla zgłoszenia sędziego jako kandydata na członka KRS nie znajduje uzasadnienia.

4. Ustawa o KRS ustanawia dwa zbiorowe podmioty uprawnione do zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Są to podmioty równorzędne (każdy z nich może dokonać zgłoszenia). Podmioty te muszą być traktowane w ten sam sposób. Taką tezę potwierdza treści przywoływanego już powyżej art. 11b ust. 5 zgodnie z którą Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia, jeśli „okaze się, że liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie jest mniejsza niż wymagana”. Formuła „liczba prawidłowo złożonych podpisów przez obywateli popierających zgłoszenie” musi być odnoszona zarówno do podpisów złożonych przez obywateli będących sędziami, jak i innych, nie będących sędziami. W konsekwencji dopuszczalność skutecznego

wycofania poparcia przez sędziego musiałaby oznaczać, taką samą skuteczność wycofania poparcia przez obywateli nie będących sędziami. O ile więc skuteczne wycofanie poparcia przez sędziego nie nastęczałoby większych trudności technicznych w jego przeprowadzeniu, o tyle wycofanie poparcia przez innych niż sędziowie obywatele mogłoby rodzić pewne problemy. Jeszcze większym wyznawaniem mogłaby być próba wyeliminowania z list zawierających podpisy, tych których autorzy wycofali poparcie w przypadku wniosku grupy 500 tys. obywateli wnioskujących do Sejmu o zarządzenie referendum (zgodnie z poczynionymi ustaleniami rozwiązanie zawarte w ustawie o KRS powinno być traktowane w ten sam sposób jak to ukształtowane w ustawie o referendum ogólnokrajowym).

Jednocześnie takie postępowanie (dopuszczalność skutecznego wycofania poparcia) pozostawałoby w sprzeczności z dominującą w polskim systemie prawa zasadą ostateczności poparcia udzielanego przez obywateli. Dopuszczenie do możliwości zmiany tego typu obywatelskich decyzji nie znajduje także uzasadnienia merytorycznego; trudno zakładać bowiem, iż popierany kandydat w ciągu tak krótkiego okresu czas (kilku dni) zmienił się na tyle, że uzasadnione byłoby wycofywanie udzielonego mu wcześniej poparcia. W końcu, nie bez znaczenia jest także i to, że ostateczność decyzji obywateli wyrażających poparcie dla danego kandydata (wniosku o referendum) pozwala przyjmować, iż są one podejmowane w sposób odpowiedzialny (z rozmysłem, po dostatecznym poznaniu kandydata, odpowiednio po zapoznaniu się z wnioskowanym przedmiotem referendum), co stanowi podstawę niezakłóconego postępowania na dalszych etapach procedury.

5. W konkluzji, stwierdzić należy, iż ustawa o KRS w zakresie będącym przedmiotem niniejszej analizy zawiera lukę prawną (podobnie jak i ustawa o referendum ogólnokrajowym), która *de lege ferenda* wymaga wypełnienia przepisem wyrażającym ostateczność udzielanego poparcia w zgłoszeniu sędziego kandydata na członka KRS (odpowiednio poparcia obywatelskiego wniosku o zarządzenie referendum ogólnokrajowego). Jednocześnie luka ta może zostać wypełniona w drodze zastosowania wykładni systemowej. Jej zastosowanie prowadzi do wniosku o ostatecznym charakterze zgłoszenia sędziego kandydata na członka KRS, a co za tym idzie uznania, iż oświadczenie o wycofaniu poparcia jest bezskuteczne.