

Opinia "Iustitii"
w sprawie projektu ustawy z dnia 23 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw

Stowarzyszenie Sędziów Polskich "Iustitia" wydało opinię do projektu z dnia 23 stycznia 2017 r. ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Opinia została opracowana przez członków Zespołu ds. Organizacji Sądownictwa, a następnie przyjęta przez Zarząd Stowarzyszenia.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” opiniuje powyższy projekt ustawy w sposób następujący (wg kolejności nowelizowanych przepisów):

1. Pozytywnie opiniujemy zmianę art.10 w kierunku indywidualnego oznaczenia kadencji każdego sędziego – członka Rady.

Jest to zgodne z dotychczasową praktyką, opartą na uchwale KRS z 12 lutego 2002 r. Pozostaje również w zgodzie z art.197 § 3 Konstytucji RP, przewidującym czteroletnią kadencję wszystkich pochodzących z wyboru członków Rady.

2. Negatywnie opiniujemy zmianę art. 11 i 12 oraz uchylenie art. 13, co prowadzi do wyboru 15 członków Rady spośród sędziów przez Sejm w miejsce wyboru przez organy samorządu sędziowskiego.

Proponowane przepisy prowadzą w naszej ocenie do naruszenia konstytucyjnej zasady równowagi władz. Art. 187 ust.1 pkt 2 Konstytucji RP stanowi, iż Krajowa Rada Sądownictwa składa się z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, jednak nie wskazuje wprost, kto dokonywać ma tego wyboru. W dotychczasowej praktyce konstytucyjnej oczywistym było, że wyboru sędziów z danej grupy dokonują sędziowie poszczególnych sądów. Biorąc pod uwagę cały system konstytucyjny, a w szczególności art.10 ust.1 i art.173 Konstytucji RP, takie rozwiązanie godzi w fundamentalną zasadę niezależności władzy sądowniczej od pozostałych władz. Nie ulega wątpliwości, że jest to krok w kierunku dalszego ograniczania niezależności wymiaru sprawiedliwości, likwidowania jego odrębności od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Dotychczasowe przepisy art.11-13 ustawy o KRS nie zapewniały demokratycznego sposobu wyłaniania sędziów – członków Rady. Wyraźnie preferowani są sędziowie w sądach wyższych szczebli, podczas gdy sędziowie rejonowi, stanowiący 75% korpusu sędziowskiego i rozpoznający koło 90% spraw, mieli w ostatnich 27 latach tylko czterech przedstawicieli w Radzie. Aktualnie w skład KRS wchodzi z urzędu Pierwszy Prezes SN i dwóch wybranych sędziów SN (na ogólną liczbę 79 sędziów, co daje jeden mandat na 26 sędziów), dwóch sędziów sądów apelacyjnych (jeden mandat na 256 sędziów), siedmiu sędziów sądów okręgowych (jeden mandat na 371 sędziów) oraz tylko jeden sędzia sądu rejonowego (na ogólną liczbę około 7000 sędziów). Za szczególnie niezasadny pod względem konstytucyjnym uznać należy kurialny wybór członków Rady spośród sędziów apelacyjnych, wybieranych w odrębnych wyborach.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” od lat opowiada się za demokratyzacją procesu wyborów sędziów – członków Rady, poprzez ich wyłanianie przez sędziów w wyborach równych, tajnych i bezpośrednich. Takie rozwiązanie zapewniłoby większą reprezentatywność, a co za tym idzie – silniejszy mandat dla sędziów wybranych do KRS.

Omawiany projekt – wbrew twierdzeniu Ministerstwa Sprawiedliwości - takiej demokratyzacji procesu wyłaniania członków Rady nie zapewnia. Przeciwnie – idzie w kierunku wyraźnego zdominowania władzy sądowniczej przez pozostałe władze, co jest zaprzeczeniem zasady demokratycznego państwa prawa.

Przewidzianą w art.11 ust. 3 możliwość udzielania rekomendacji kandydatom przez stowarzyszenia zrzeszające sędziów, samą w sobie, należy postrzegać pozytywnie, jako zgodną z zasadami społeczeństwa obywatelskiego (art.12 Konstytucji) oraz zasadami demokratycznego państwa prawa (art.2 Konstytucji). Tym niemniej jest to element takiego mechanizmu wyłaniania sędziów wchodzących w skład KRS, którego nie można zaakceptować co do zasady, więc także tę część projektu zmiany ustawy opiniujemy negatywnie. Ograniczenie udziału sędziów (i to tylko tych, którzy są zrzeszeni w stowarzyszeniach) w tym procesie do przedstawienia niewiążącej Marszałka Sejmu rekomendacji sprowadza ich udział do roli wyłącznie „dekoracyjnej”. Ponadto w proponowanym art. 11 ust. 3 ustawy o KRS jest mowa o „stowarzyszeniach zrzeszających sędziów”, co nie wyklucza możliwości udzielania rekomendacji przez stowarzyszenia, których członkami są nie tylko sędziowie, a statutowe zadania odbiegają od problematyki wymiaru sprawiedliwości.

Zwracamy uwagę, że projektowane przepisy art. 11 ust. 2 i 12 ust. 1 nie zawierają żadnych uregulowań dotyczących ilości kandydatów zgłaszanych Marszałkowi Sejmu, ani ilości kandydatów przedstawianych przez Marszałka. Nie wskazują też terminu, w jakim Marszałek miałby przedstawiać kandydatów Sejmowi. W takiej sytuacji stowarzyszenia mogą nie znać pełnej listy kandydatów przed upływem terminu do udzielenia rekomendacji.

3. Tryb wyłaniania kandydatów na członków Rady określony w art.11 i 12 należy ocenić negatywnie.

Przyznanie prawa do zgłaszania kandydatów na członków Rady wyłącznie Prezydium Sejmu oraz grupie 50 posłów świadczy jednoznacznie, iż kandydaci do Rady będą wyłaniani wg kryteriów politycznych, a nie merytorycznych i pozbawia środowisko sędziowskie jakiegokolwiek wpływu na skład personalny Rady. Biorąc pod uwagę fakt, że sędziowie – jako jedyni z zawodów prawniczych – nie mają ogólnopolskiej reprezentacji samorządowej, takie rozwiązanie zmierza wyraźnie w kierunku dalszego deprecjonowania znaczenia władzy sądowniczej.

4. Negatywnie oceniamy rolę Marszałka Sejmu w procesie wyłaniania kandydatów do Rady, określoną w art.12 ust.1 oraz ich wybór przez Sejm.

Przyznanie Marszałkowi Sejmu uprawnienia do jednoosobowej oceny i weryfikacji zgłoszonych kandydatów na członków Rady, według całkowicie dowolnych kryteriów, powoduje, iż decydujący wpływ na kształt listy kandydatów będzie miał przedstawiciel sejmowej większości, co dodatkowo wpłynie na upolitycznienie KRS.

Dokonanie przez Sejm wyboru 15 członków KRS spośród sędziów zupełnie wypacza tę instytucję i pozbawia takiego znaczenia jakie nadaje jej Konstytucja. Jeżeli bowiem Sejm wybierze oprócz 4 posłów także 15 sędziów, to w skład KRS wchodzić będzie tylko dwóch przedstawicieli władzy sądowniczej w osobach Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA. Władzę wykonawczą reprezentować będzie także dwóch przedstawicieli (Minister Sprawiedliwości i przedstawiciel Prezydenta RP), a więc władza ustawodawcza mieć będzie w Radzie aż 21 przedstawicieli (w tym dwóch przedstawicieli Senatu).

Tej oceny nie zmienia fakt, że piętnaście osób wybranych przez Sejm formalnie będzie miało status sędziego. Skoro ich doboru dokonać ma organ władzy ustawodawczej, to nie ma wątpliwości że selekcja kandydatów nastąpi z punktu widzenia wartości prezentowanych przez tę władzę, a jeśli kandydat nie spełni pokładanych w nim oczekiwań, nie będzie mógł liczyć na reelekcję. Tak więc nie tylko sam fakt wyboru przez Sejm, ale uzależnienie sędziego-członka Rady od organu, który może go ponownie wybrać lub nie, sprawia, że tak wybrani sędziowie nie będą cechować się pełnią niezależności jaka właściwa jest przedstawicielom władzy sądowniczej.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny sędziowie wybierani do rady pełnią w niej szczególną rolę: "Art. 187 ust. 1 Konstytucji stanowi, że skład KRS ma charakter mieszany: łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego, z obligatoryjnym udziałem Prezesów SN i NSA, przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz władzy ustawodawczej (czterech posłów i dwóch senatorów). Konstytucja wprowadziła swymi regulacjami bezpośrednio konstytucyjne reguły dotyczące składu Rady, określiła kadencję jej wybieranych członków oraz sposób ich powoływania i wybierania, nadając znaczną przewagę w składzie Rady pochodzącym z wyboru sędziom Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja de facto decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady" (wyrok TK z 16.4.2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 44).

Konstytucja w art. 187 ust. 1, punkt 3, jednoznacznie stanowi: „czterech członków wybranych przez Sejm”, a nie „dziewiętnastu członków wybranych przez Sejm, w tym czterech spośród posłów i piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”.

Oznacza to, że w wyniku omawianej nowelizacji nastąpi zmiana Konstytucji ustawą zwykłą.

5. Negatywnie oceniamy projekt w zakresie podziału Rady na dwa odrębne Zgromadzenia, przewidziany w art.15 i następujących.

Konstytucja RP w art.187 nie przewiduje podziału Rady na jakiegokolwiek mniejsze ciała, a tym bardziej – różnicowania wagi głosów poszczególnych członków Rady.

Projektowane rozwiązanie spowoduje, iż Zgromadzenie Pierwsze (złożone z I Prezesa SN, Prezesa NSA, Ministra Sprawiedliwości, przedstawiciela Prezydenta RP, czterech posłów i dwóch senatorów – czyli zdominowane przez polityków) będzie miało takie same uprawnienia jak Zgromadzenie Drugie złożone z piętnastu sędziów. Tym samym głos członka Pierwszego Zgromadzenia (liczącego 10 osób) byłby o 50% ważniejszy niż głos sędziego ze Zgromadzenia Drugiego (15 osób), co jest zupełnie nieuzasadnione z punktu widzenia zasad konstytucyjnych.

Równie istotne jest naruszenie równowagi władz wynikające z projektowanej możliwości wzajemnego blokowania się obu Zgromadzeń i przyjęcie zasady, że wszelkie decyzje mogą być podejmowane przy zgodnym stanowisku obu Zgromadzeń. W ten sposób żadna decyzja KRS nie będzie mogła być podjęta bez zgody Pierwszego Zgromadzenia zdominowanego przez polityków, do daję mniejszościowej grupie polityków zasiadających w Radzie faktyczne prawo weta w stosunku do większościowej grupy sędziów.

Zgodnie z art.187 Konstytucji w skład KRS wchodzi łącznie 17 sędziów i 8 polityków. Oczywistym jest, że intencją ustrojodawcy było zapewnienie sędziom przewagi głosów w Radzie, co jest zgodne z Rekomendacją nr CM/Rec (2010)12 Komitetu Ministrów dotyczącą sędziów i ich niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, która w pkt 27 stanowi, iż Rada Sądownictwa powinna być złożona co najmniej w połowie z sędziów, wybranych przez ich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości.

Intencją twórców projektu, wprost wyrażoną w uzasadnieniu projektu, jest natomiast doprowadzenie do sytuacji, w której głos polityków zasiadających w Radzie będzie równy głosowi sędziów stanowiących większość w KRS. Nie ulega zatem wątpliwości, że sztuczne manipulowanie składem i siłą głosów członków Rady, poprzez dodatkowe podziały wewnętrzne, zmierza do naruszenia wyrażonej w art.187 Konstytucji zasady przyznającej większość głosów w KRS sędziom.

Propozycja podziału Rady na dwa Zgromadzenia jest tak absurdalna pod względem ustrojowym, jak przykładowo podział Sejmu na mocy regulaminu na dwie izby: większą rządową i mniejszą opozycyjną, z których każda z osobna musiałaby zgadzać się na daną uchwałę albo podział Rady Ministrów na dwie grupy ministrów, z których każda głosowałaby oddzielnie.

6. Pozytywnie opiniujemy przewidziany w art. 36 udział w postępowaniu nominacyjnym przedstawicieli Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Krajowej Rady Notarialnej, Prokuratora Krajowego, Prezesa Prokuraturii Generalnej RP.

odnośnie głosu doradczego w sprawie oceny kandydatów zgłoszonych odpowiednio przez adwokata, radcę prawnego, notariusza, prokuratora, asesora prokuratorskiego, radcy lub wiceprezesa Prokuraturii Generalnej RP.

7. Negatywnie opiniujemy przewidzianą w art. 37 ust. 2 propozycję zgłaszania Prezydentowi RP co najmniej dwóch kandydatów na stanowisko sędziego.

Z treści art. 179 Konstytucji RP wynika, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Przepis ten nie daje Prezydentowi RP uprawnienia do wyboru sędziego, jak to ma miejsce w przypadku Pierwszego Prezesa SN (art. 186 ust. 3 Konstytucji), Prezesa NSA (art. 185 Konstytucji) czy Prezesa TK (art. 194 ust. 2 Konstytucji), a jedynie do powołania na stanowisko sędziowskie osoby kandydata wskazanego przez KRS.

Tym samym wskazany przepis Konstytucji nie daje Prezydentowi RP uprawnienia do wyboru kandydatów na sędziów. Przedstawiona propozycja ustawowa, wyznaczająca zakres uprawnień Prezydenta RP w sposób szerszy, niż przewiduje to Konstytucja wywołuje wątpliwości, co do jej zgodności z ustawą zasadniczą. Za taką argumentacją przemawia

również treść uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r. (Kpt 1/08), w którym stwierdzono, iż „zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. (...) Ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziego dokonywana we wskazanym przez Krajową Radę Sądownictwa zakresie następuje przed podjęciem uchwały w sprawie skierowania wniosku do Prezydenta. Wniosek ten stanowi zwieńczenie wspomnianej oceny, a zarazem finalną czynność urzędową Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu związanym w powoływaniem na stanowisko sędziego. W związku z zasadą legalizmu na podstawie przedstawionych unormowań nie ma wątpliwości, że Prezydent nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji opiniowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego przyznanej Radzie. W płaszczyźnie prawnej Prezydent nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez KRS; nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze. Krajowa Rada Sądownictwa nie może natomiast powołać sędziego. Są to bowiem różne akty, będące wykonaniem odmiennych kompetencji. Niewątpliwie, w sensie prakseologicznym, każdy z tych aktów poprzedzony jest pewną racjonalizacją (w procesie decyzyjnym), która w wypadku Krajowej Rady Sądownictwa uzewnętrznia się w kolegialnie formułowanej ocenie kandydata na urząd sędziego i - finalnie - w treści przedkładanego Prezydentowi wniosku (lub, alternatywnie, w postaci braku takiego wniosku), natomiast w wypadku Prezydenta - w postaci postanowienia w sprawie skorzystania (lub nieskorzystania) z kompetencji powoływania na urząd sędziego. Spór kompetencyjny mógłby powstać, gdyby Prezydent oficjalnie odrzucił opinię KRS odpowiednim aktem (byłby to jednak akt wydany bez wyraźnej podstawy prawnej) albo oświadczył (potwierdził), że przy powołaniu skorzystał z innych opinii. Dokonanie takich czynności przez Prezydenta, podobnie jak podjęcie aktu powołania sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa, musiałyby skutkować ich nieważnością”.

W naszej ocenie, projektowane rozwiązanie w sposób ewidentny naruszy zasadę trójpodziału władzy, dając Prezydentowi RP prawo ingerencji w funkcjonowanie władzy sądowniczej w znacznie większym zakresie, niż wynika to z Konstytucji. Rodzi to uzasadnione niebezpieczeństwo, że sędziowie będą mianowani (a także awansowani na wyższe stanowiska sędziowskie) wyłącznie z motywów politycznych, a nie merytorycznych.

Jak wspomniano wyżej, procedura oceny osób zgłaszających się na wolne stanowisko sędziowskie jest szczegółowo unormowana w przepisach ustawy o KRS. Pozwala ona na dokonanie przez Radę wszechstronnej oceny wszystkich kandydatów, dokonanie wyboru najlepszego kandydata i zredukowanie do minimum ryzyka błędu w wyborze. Dodatkowym zabezpieczeniem jest możliwość odwołania się od negatywnej opinii do Sądu Najwyższego. Prezydent, w odróżnieniu od KRS, nie dysponuje procedurą oceny merytorycznej przydatności do zawodu sędziego osób, które się o to ubiegają, może więc arbitralną decyzją zniweczyć słuszny wybór Rady, dokonany po wnikliwym zbadaniu sprawy, a od decyzji Prezydenta odwołanie nie jest już przewidziane, co tym bardziej budzi wątpliwości konstytucyjne.

Opiniowany przepis stanowi więc w naszej ocenie naruszenie podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

8. Negatywnie opiniujemy przewidziane w art.5 projektu wygaszenie mandatów sędziów wybranych do KRS na podstawie przepisów dotychczasowych.

Zgodnie z treścią 187 ust. 3 Konstytucji RP: „Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata”. Nie ma zatem, w naszej ocenie, możliwości skrócenia ich kadencji na mocy ustawy zwykłej. Konieczne jest dokończenie czteroletniej kadencji, która upływa w lutym 2018 r. (7 członków), w marcu 2018 r. (2 członków) i w marcu 2020 r. (1 członek).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r. (sprawa K 25/07): „Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga jednak, w przypadku nakładania nowych obowiązków lub ograniczeń, zakresienia okresu przystosowawczego do nowych regulacji prawnych. Ma to szczególne znaczenie dla obywateli w zakresie praw i obowiązków osób pełniących funkcje z wyboru, lub powołanych na określoną kadencję, a także w zakresie oczekiwań w stosunku do mandatariusza ze strony osób, które go wybrały.

Zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji).”

W uzasadnieniu projektowanych zmian nie wskazano nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności proponowanej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności. Rada prowadzi szereg postępowań w indywidualnych sprawach dotyczących powołania sędziów i nagle przerwanie jej funkcjonowania może wpłynąć negatywnie na tok tych prac.

9. Negatywnie opiniujemy przewidziany w art.8 projektu czternastodniowy okres vacatio legis.

Proponowana nowelizacja w zasadniczy sposób zmienia funkcjonowanie najważniejszego konstytucyjnego organu w zakresie władzy sadowiczej. Tym samym w istotny sposób wpływa na zmianę ustroju państwa, a zwłaszcza stosunków między władzami.

Tego rodzaju zmiana ustrojowa nie powinna być wprowadzana w sposób pośpieszny. Nie ma żadnych argumentów, także w uzasadnieniu projektu, które uzasadniałyby takie działanie. Krajowa Rada Sądownictwa na dotychczasowych zasadach działała przez 27 lat, więc nagły pośpiech w zmienianiu kluczowych zasad jej działania jest z punktu widzenia interesu społecznego zupełnie nieuzasadniony.