

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z 7 marca 2017 r.
dotycząca rządowego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Krajowa Rada Sądownictwa, działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976, ze zm.), po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (UD73) w wersji przekazanej pismem Ministra Sprawiedliwości z 22 lutego 2017 r. nr DL-VI-440-4/16 oraz w wersji z 3 marca 2017 r., skierowanej pod obrady Rady Ministrów i udostępnionej 6 marca 2017 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji – podtrzymuje uwagi sformułowane w opinii z 30 stycznia 2017 r.

Rada stwierdza, że w przedstawionym obecnie do zaopiniowania projekcie Minister Sprawiedliwości nie uwzględnił zasadniczych zastrzeżeń Rady co do niezgodności z Konstytucją i nieracjonalności proponowanych regulacji. Kolejna wersja projektu, odbiegająca w istotnym zakresie od propozycji przedstawianych w ciągu 10 ostatnich miesięcy, dowodzi braku spójnej koncepcji Ministra Sprawiedliwości.

Co więcej, aktualna wersja projektu ustawy w jeszcze większym stopniu narusza Konstytucję RP. Na dezaprobatę zasługuje również pośpiech, w jakim przygotowywane są kolejne warianty zmian przepisów regulujących funkcjonowanie konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa. Narzucone tempo prac legislacyjnych wpływa negatywnie na jakość opiniowanego projektu ustawy, co przejawia się również w powierzchowności jego uzasadnienia. Należy również zauważyć, że po przesłaniu Radzie projektu opiniowanej ustawy podlegał on istotnym zmianom, o których wprowadzeniu nie powiadomiono Rady.

Opiniowany projekt ustawy w wersji z 3 marca 2017 r. zawiera propozycje regulacji, które zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa naruszają Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zasadnicze zastrzeżenia budzą następujące regulacje.

1. Powierzenie Sejmowi kompetencji wyboru członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych, przez odebranie tym członkom Rady przymiotu reprezentantów samorządu sędziowskiego – narusza art. 10 ust. 1, art. 17 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji i prowadzi do upolitycznienia sędziów. Projektodawca podtrzymuje propozycję, aby członkowie Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, byli reprezentantami Sejmu, wybieranymi przez polityków według nieznanych kryteriów, a nie reprezentantami sędziów, jak wynika z kontekstu systemowego regulacji konstytucyjnej. Proponowane rozwiązanie nie gwarantuje również reprezentacji różnych rodzajów sądownictwa (Sądu Najwyższego, sądownictwa powszechnego, administracyjnego i wojskowego) w składzie Rady. Na marginesie należy zauważyć, że „Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym”, stworzona na wzór Krajowej Rady Sądownictwa, ma nadal w większości składać się z osób wybranych przez samych prokuratorów. Projektodawca proponuje zatem, aby ten wewnętrzny organ prokuratury, podległy Ministrowi Sprawiedliwości, dysponował większą autonomią niż Krajowa Rada Sądownictwa, która – w odróżnieniu od Krajowej Rady Prokuratury przy

Prokuratorze Generalnym – jest konstytucyjnym organem państwa stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2. Konstytucja stanowi, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem jednolitym, i nie przewiduje jej wewnętrznego podziału. Dlatego też odebranie Radzie konstytucyjnej kompetencji do samodzielnego rozpatrywania i oceniania kandydatów na urząd sędziego i powierzenie tego zadania organom nieznanym Konstytucji: Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu Rady – narusza art. 179, art. 186 i art. 187 Konstytucji. W ten sposób projektodawca chce zmniejszyć znaczenie głosu sędziów na rzecz głosu polityków wchodzących w skład Rady. Zagrożenie upolitycznienia nominacji sędziowskich nie minimalizuje treść projektowanego art. 31b ust. 2 ustawy, który dla przełamania weta Pierwszego Zgromadzenia Rady (składającego się w 70% z polityków), wymaga obecności i jednogłośnego poparcia wszystkich 17 sędziów wchodzących w skład Krajowej Rady Sądownictwa, spośród których aż 15 zostanie wybranych przez polityków. Rozwiązanie to ma charakter iluzoryczny i przewiduje jedynie pozorną możliwość działania Rady w przypadku rozbieżności w stanowiskach poszczególnych Zgromadzeń Rady, ponieważ na ogół nie będzie możliwe uzyskanie jednolitego poparcia wszystkich 17 sędziów będących członkami Rady.

3. Odebranie Krajowej Radzie Sądownictwa jako całości konstytucyjnej kompetencji do wyboru wiceprzewodniczących Rady i przekazanie jej organom nieznanym Konstytucji: Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu Rady – narusza art. 187 ust. 2 Konstytucji. Z przepisu tego wynika bowiem jednoznacznie, że wybór Wiceprzewodniczących Rady jest kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa obradującej w pełnym składzie, a nie innych organów, nawet jeśli w ich skład wchodzi niektórzy członkowie Rady.

4. Likwidacja równości materialnej głosów członków Rady, przez przyznanie głosom członków Pierwszego Zgromadzenia Rady (mającego się składać w 70% z polityków) większej wagi niż głosom członków Drugiego Zgromadzenia Rady (mającego się składać z sędziów wybieranych przez większość parlamentarną) – narusza art. 10 ust. 1 i art. 187 ust. 1 Konstytucji. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem jednolitym, o precyzyjnie ukształtowanym składzie, a przyznanie większości mandatów w Radzie sędziom wynika nie tylko z regulacji konstytucyjnej, lecz także ze standardów europejskich. Utworzenie Zgromadzeń Rady stanowi natomiast obejście Konstytucji – prowadzi bowiem do niekonstytucyjnego i nieproporcjonalnego wzmocnienia głosu polityków zasiadających w Radzie.

5. Przerwanie kadencji obecnych członków Rady wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych na konstytucyjnie gwarantowaną czteroletnią kadencję – narusza art. 187 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, jednocześnie nie przerywa się kadencji członków Rady wybranych przez parlament. Ze zdziwieniem należy odnotować, że na poparcie tego rozwiązania projektodawca powołał wyrok TK z 18 lipca 2007 r. o sygn. akt K 25/07, w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność skrócenia kadencji członków KRS. Można zatem podejrzewać, że przerwanie kadencji sędziów wchodzących w skład KRS jest decyzją wynikającą z niemerytorycznej i politycznej oceny działalności Rady przez Ministra Sprawiedliwości i innych polityków. Należy przy tym podkreślić, że misją Rady jest ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak również odrębności sądownictwa od innych władz. Trzeba ponadto zauważyć, że skrócenie konstytucyjnie gwarantowanej kadencji członków KRS

będzie stanowiło niebezpieczny precedens, który może mieć w przyszłości wpływ na ciągłość sprawowanego urzędu przez inne organy konstytucyjne.

6. Ustalenie, że wybór nowych sędziów-członków KRS ma nastąpić w ciągu 30 dni od dnia wygaśnięcia mandatów dotychczasowych sędziów-członków KRS, co uniemożliwi funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa – narusza art. 186 i 187 Konstytucji oraz konstytucyjną zasadę ciągłości władzy państwowej. Rada jest jedynym organem państwa, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, natomiast proponowane rozwiązanie prowadzi do uniemożliwienia jej funkcjonowania przez miesiąc. Na ten czas będą zablokowane nie tylko nominacje sędziowskie (co wydłuży czas postępowań sądowych w sądach, do których prowadzony jest nabór), ale również zablokuje możliwość odwołania prezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości, rozpatrywania skarg na działalność sądów i sędziów oraz zawiesi postępowanie legislacyjne dotyczące projektów aktów normatywnych, których przyjęcie wymaga zasięgnięcia opinii Rady.

7. Ujęcie w opiniowanym projekcie regulacji dotyczącej skrócenia kadencji rzeczników dyscyplinarnych, jako niezwiązanej tematycznie z proponowaną nowelizacją przepisów dotyczących funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – narusza zasadę poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Należy ponadto zauważyć, że skrócenie kadencji rzeczników dyscyplinarnych uniemożliwi kontynuowanie toczących się postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.

8. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, charakter rozwiązań naruszających Konstytucję RP zawartych w opiniowanym projekcie ustawy oznacza, że uchwalenie tego projektu w obecnym kształcie będzie równoznaczne ze zmianą ustroju państwa. Z tych względów należy stwierdzić, że zgłoszenie opiniowanego projektu w trybie przewidzianym dla ustaw „zwykłych” narusza również art. 235 Konstytucji, regulujący tryb zmian w ustawie zasadniczej. Trzeba przy tym podkreślić, że Minister Sprawiedliwości ani Rada Ministrów nie są podmiotami, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmian w Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że opiniowany projekt został przygotowany niezgodnie z zasadami techniki legislacyjnej. W uzasadnieniu projektu brakuje motywów dotyczących zasadności wprowadzania niektórych regulacji. Ponadto treść projektu ustawy jest przygotowana niestarannie i zawiera sformułowania o charakterze potocznym i „skrótowe”, które nie są kompatybilne z niezmienną częścią ustawy (np. „pozytywne uchwały”, „pozytywna ocena”). Część proponowanych regulacji nie uwzględnia specyfiki funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, nawet w zakresie podstawowej kompetencji Rady do formułowania wniosków o powołanie sędziów – nie jest np. jasne, czy „pozytywna ocena o kandydacie” (art. 31b ust. 1) jest równoznaczna z uchwałą KRS o przedstawieniu Prezydentowi RP tego kandydata z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, czy też Rada może przedstawić Prezydentowi RP wniosek o powołanie na stanowisko sędziowskie innego kandydata niż tego, wobec którego „wydała pozytywną ocenę”. Ponadto przebieg prac nad opiniowanym projektem nie spełnia standardów jawnego procesu legislacyjnego – do dzisiaj bowiem nie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny” licznych negatywnych opinii zgłoszonych przez środowiska prawnicze do opiniowanego projektu ustawy.

Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowanie negatywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy i stwierdza, że nie powinien być on przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.