



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.2.2017. MW/AJK

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

W dniu 25 stycznia br. na stronie Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został projekt ustawy z dnia 23 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw¹ (dalej jako: projekt).

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje regularnie proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku niniejszego projektu Rzecznik zwrócił uwagę na problemy, które mogą pojawić się na tle zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Zagadnienie to wiąże się w sposób bezpośredni z kwestią niezależności i niezawisłości sędziów, na straży których stoi Krajowa Rada Sądownictwa (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Z uwagi na to, że **przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa** (dalej jako: KRS) **budzi poważne wątpliwości pod kątem ochrony wolności i praw obywatelskich Rzecznik postanowił przedstawić je Panu Ministrowi.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich najistotniejsze wątpliwości natury konstytucyjnej wywołują następujące przepisy tego projektu:

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284955/12350817/12350818/dokument270266.pdf>

- art. 1 pkt 7 projektu, w zakresie w jakim stanowi, że po art. 21 dodaje się art. 21a w brzmieniu: „Art. 21a. Rada wykonuje kompetencję, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, przez Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady”.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę na poważne wątpliwości co do zgodności proponowanej regulacji ustawowej z Konstytucją RP. Jak podnosi się w doktrynie prawa konstytucyjnego, „mieszany charakter składu Rady nie oznacza jej wewnętrznego podziału na kurie, czy zespoły. Krajowa Rada Sądownictwa działa jako jednolity organ kolegialny, wszystkim jej członkom przysługuje jednakowa pozycja w jej składzie, a w szczególności jednakowe prawo głosu. Z tego punktu widzenia należy podkreślić, że w składzie Krajowej Rady Sądownictwa wyraźną przewagę liczbową posiadają przedstawiciele władzy sądowniczej, a wśród nich - sędziowie wybrani przez swoje środowiska. Jest to logicznym następstwem powierzenia Radzie zadania ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tym bardziej że pozostałe władze zachowują inne środki oddziaływania na skład i funkcjonowanie sądownictwa” (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 187 Konstytucji* [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2005. s. 3-4).

Należy zauważyć, że wprawdzie art. 187 ust. 4 Konstytucji przewiduje, że sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa, nie oznacza to jednak przyjęcia, że ustawodawca ma całkowitą swobodę regulacyjną w tym zakresie. Propozycje legislacyjne w tym względzie muszą bowiem uwzględniać konstytucyjne zasady odnoszące się do gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które zostały wyrażone w art. 10, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy przy tym podkreślić, że Konstytucja RP określając skład Krajowej Rady Sądownictwa wskazuje w art. 187 ust. 1 pkt 2, że KRS składa się z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Z kolei w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP mowa jest o tym, iż parlament jest w składzie Rady reprezentowany przez czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Z porównania treści tych dwóch jednostek redakcyjnych Konstytucji RP wyraźnie wynika, że ustawa zasadnicza przewiduje tryb wyboru przez ciało

prawodawcze jedynie członków o których mowa w jej art. 187 ust. 1 pkt 3. Brak jest natomiast takiego postanowienia w treści art. 187 ust. 1 pkt 2, który odnosi się do przedstawicieli sądów w Radzie. W konsekwencji, mając na uwadze art. 187 Konstytucji RP oraz zasady konstytucyjne wyrażone w art. 10 ust. 1, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć, że decyzja o wyborze tej kategorii członków Rady (przedstawicieli sądów) pozostawiona została przez ustrojodawcę do wyłącznej kompetencji władzy sadowniczej. Nie jest zatem możliwa do akceptacji, z konstytucyjnego punktu widzenia, propozycja przenosząca na organ władzy ustawodawczej kompetencję wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów.

Z zasady podziału władz przyjętej w art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika niezależność władzy sadowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niezależność tę wzmacnia art. 173 i art. 174 Konstytucji RP, które stanowią, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173) i tylko one mają monopol na wydawanie wyroków w imieniu RP (art. 174). Odrębność i niezależność sądownictwa ma przełożenie na zagwarantowanie niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1), a w ostatecznym rezultacie na zapewnienie każdemu prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

W konsekwencji, zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP powinna być w odniesieniu do władzy sadowniczej rozumiana w ten sposób, aby jej niezależność i odrębność były należycie respektowane. „Ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sadowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczalnym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i literaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy sądów i trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy (...)” (por. R. Piotrowski, *Granice niezawisłości sędziów i niezawisłości sądów?*, red. G. Borkowski, Warszawa-Toruń 2016, s. 130).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że sędziów do pełnienia funkcji członków Krajowej Rady Sądownictwa będzie wybierał Sejm wyłącznie spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka Sejmu. Co prawda, kandydaty te będą przedstawiane przez Marszałka Sejmu w oparciu o propozycje zgłoszone przez Prezydium Sejmu, grupę co najmniej 50 posłów bądź stowarzyszenia zrzeszające sędziów (art. 1 projektu). Nie usuwa to jednak wątpliwości co do tego, że proponowany model jednoosobowego monopolu inicjatywy Marszałka Sejmu co do przedstawiania Sejmowi kandydatów do KRS tworzy możliwość pogłębienia upolitycznienia procedury wyborów członków organu, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

- art. 1 pkt 14 projektu, w zakresie w jakim przewiduje nowe brzmienie art. 37 ust. 2 ustawy o KRS, tj. „W przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie więcej niż jednego kandydata Rada przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozwiązanie to jest niezgodne z Konstytucją RP, ponieważ powierzenie Prezydentowi kompetencji do wyboru sędziego spośród kandydatów na sędziów nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji RP oraz narusza zasadę równowagi i odrębności władz. Dystynkcja konstytucyjnych pojęć „wybór” i „powołanie” wydaje się oczywista. Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP Prezydent powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Akt powołania sędziego jest konstytucyjną prerogatywą Prezydenta RP (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP). Przewidywane w projekcie ustawy wprowadzenie elementu wyboru spośród co najmniej dwóch kandydatów do czynności powołania sędziego stanowi więc w istocie próbę przededefiniowania pojęcia „powołania” oraz ograniczenia dotychczasowych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa.

Podkreślić również należy, że istotą dokonywania wyboru kandydata na stanowisko sędziowskie w Krajowej Radzie Sądownictwa jest uzyskanie kompromisu pomiędzy przedstawicielami władzy sędziowskiej, ustawodawczej i wykonawczej. Służyć ma temu, określony precyzyjnie w Konstytucji RP, charakter składu personalnego Krajowej Rady Sądownictwa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. o sygn. akt K 25/07) podkreśla się, że mieszany charakter Krajowej Rady Sądownictwa, tj. fakt, że łączy ona przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obligatoryjnym udziałem Prezesów SN i NSA), przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz po dwóch posłów i senatorów, pełni funkcję gwarancyjną ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Należy zatem podzielić pogląd, że przyznanie kompetencji wyboru, spośród co najmniej dwóch kandydatów przedstawionych przez KRS, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jako organowi władzy wykonawczej, należy ocenić jako „zbędną ingerencję w autonomię władzy sędziowskiej i nieuzasadnione uprzywilejowanie względem niej głowy państwa” (por. stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 2 maja 2016 r., s. 2)².

Dodać należy również, że w uzasadnieniu projektu ustawy przyznanie Prezydentowi RP kompetencji wyboru spośród co najmniej dwóch kandydatów na stanowisko sędziego przedstawionych przez KRS motywuje się celem „zapewnienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej realnego wpływu na powołanie sędziego”. Przypomnieć jednak należy, że już obecnie, zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o KRS, w przypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących osoby wskazanej we wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego, przedstawionym Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy może wystąpić również Prezydent. „Celem rozwiązania wprowadzonego tym przepisem było stworzenie możliwości ponownej weryfikacji kandydata wskazanego przez Radę w przypadku ujawnienia dotyczących go nowych okoliczności, które mogłyby stanowić przeszkodę do objęcia przez niego urzędu sędziego, na etapie przekazania wniosku Rady do Prezydenta RP” (M. Niezgódka – Medek,

² <http://bibliotekakirp.pl/items/show/562>

Komentarz do art. 45 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, stan prawny: 1 kwietnia 2013 r., komentarz LEX 2013). Już zatem obecnie ustawodawca przyznał Prezydentowi RP uprawnienia zapewniające jego realny wpływ na powołanie sędziego. W przedstawionym w dniu 25 stycznia 2017 r. projekcie ustawy nie wskazano w żaden sposób, czy to rozwiązanie jest nieskuteczne, ani czy jest niewystarczające, a zatem z jakich w istocie przyczyn proponowane jest nowe, dodatkowe rozwiązanie normatywne wzmacniające uprawnienia prezydenckie.

Reasumując, wydaje się, że projektowane rozwiązanie zawarte w art. 1 pkt 14 projektu, w zakresie w jakim przewiduje nowe brzmienie art. 37 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa narusza zarówno art. 179 Konstytucji RP, konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, jak i konstytucyjną zasadę podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP).

- art. 5 projektu, zgodnie z którym: „Mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów, wygasa po upływie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy”.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że trwałość kadencji Krajowej Rady Sądownictwa zagwarantowana została wyraźnie w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 187 ust. 3 ustawy zasadniczej, kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. o sygn. akt K 25/07 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że możliwość przełamania konstytucyjnie określonej kadencyjności członków KRS istnieje po spełnieniu dwóch warunków:

1. wystąpienia nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności, które mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności.
2. spełnienie przez nową regulację testu proporcjonalności.

Podkreślić należy, że w uzasadnieniu ustawy zmieniającej projektodawca przedstawił wyłącznie argumentację odnoszącą się do pierwszej z przesłanek.

Tymczasem w swym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w jej aspekcie badania przydatności i konieczności analizowanych norm, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 stycznia 2000 r. o sygn. akt P 11/98; z dnia 10 kwietnia 2002 r. o sygn. akt K 26/00 oraz z dnia 13 marca 2007 r. o sygn. K 8/07). Projektodawca zrezygnował natomiast w obecnej chwili z wykazania proporcjonalności proponowanego przez siebie rozwiązania normatywnego. Co więcej, projektodawca nie wykazał również, że w niniejszej sprawie występują szczególne i nadzwyczajne okoliczności uzasadniające skrócenie kadencji wybranych członków KRS.

Należy również dodatkowo podkreślić, że – odmiennie niż motywuje to projektodawca – art. 187 ust. 4 Konstytucji RP stanowiący, że „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków, określa ustawa” nie upoważnia ustawodawcy zwykłego do przerwania konstytucyjnie określonej kadencji wybranych członków Rady. Przepis ten bowiem w żadnym stopniu nie obejmuje zagadnienia kadencyjności wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa, które regulowane jest odrębną jednostką redakcyjną ustawy zasadniczej (tj. art. 187 ust. 3 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że podziela opinię Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. o sygn. akt K. 3/98 stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zachowanie zaś niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma fundamentalne znaczenie dla realizacji prawa każdego do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu (art. 45 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie także podkreślić, że projektowane przepisy ustawy budzą także poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z międzynarodowymi

standardami prawnymi, a w szczególności z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z przepisami Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych, a także standardami określanymi przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa.

Zasada niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sędziów uważana jest za fundament porządku prawnego w państwie demokratycznym oraz element niezbędny do efektywnej ochrony praw człowieka. Do zasad składających się na zasadę państwa prawnego, wywodzonych z orzecznictwa trybunałów europejskich, a także dokumentów przygotowanych przez Radę Europy, zalicza się właśnie zasadę niezależności i bezstronności sądów (zob. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law* z dnia 19 marca 2014 r. (COM(2014)158final/2), dokument dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf). Zasady te podlegają ochronie prawnej przewidzianej w międzynarodowych konwencjach praw człowieka. Dodatkowo, rekomendacje odnośnie do poszanowania zasady niezawisłości sędziów zostały sformułowane w wielu dokumentach międzynarodowych zaliczanych do *soft law* (prawa miękkiego), a więc w aktach formalnie niewiążących prawnie, choć wyrażających bardzo istotne standardy, które mogą wpływać na wykładnię prawa krajowego. Podkreślić należy, że prawo jednostki do sądu może być respektowane tylko wówczas, gdy sąd ten jest niezawisły i bezstronny. W tym przypadku niezawisłość sędziowska jest więc warunkiem poszanowania praw i wolności człowieka (zob. np. wyrok ETPC z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban p. Polsce*, skarga nr 23614/08).

Podkreślić należy, że opinii Rady Europy, zawartej w niezwykle ważnym i aktualnym raporcie zatytułowanym „Wyzwania dla niezawisłości sędziowskiej i bezstronności w państwach członkowskich Rady Europy” z dnia 24 marca 2016 r., podkreśla się, że krajowe rady sądownictwa są ciałami, których celem jest stanie na straży niezależności sądownictwa jako całości oraz niezawisłości pojedynczych sędziów oraz

promocja efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości³. Rada Europy zauważa w swoim raporcie, że „niezawisłość sędziów może być naruszona poprzez osłabienie kompetencji rady sędownictwa (...), bądź też na skutek zmian dokonywanych w składzie personalnym rad”. Biorąc pod uwagę te stwierdzenia Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać poniżej wybrane standardy międzynarodowe odnoszące się do tych zagadnień.

W zakresie dotyczącym przedterminowego wygaśnięcia mandatu wybranych członków Krajowej Rady Sędownictwa (rozwiązanie przewidziane w art. 5 projekt ustawy) należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka. Standardy w tym zakresie Komitet wyznaczył w obserwacjach z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie *Pastukhov p. Białorusi* (nr CCPR/C/78/D/814/1998). W 1994 r. skarżący został wybrany przez białoruski parlament na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego. Jego kadencja miała trwać 11 lat, jednak w 1997 r. prezydent wydał dekret stwierdzający wygaśnięcie kadencji. Swoją decyzję uzasadnił faktem wejścia w życie nowej konstytucji. Sędzia próbował zaskarżyć dekret prezydenta, jednak sądy odmawiały przyjęcia sprawy do rozpoznania wskazując, że czynności prezydenta nie podlegają kontroli sądowej. Analizując sprawę Komitet zwrócił uwagę na fakt, że skarżący został wybrany na stanowisko sędziego zgodnie z prawem, a jego kadencja miała upłynąć dopiero za 11 lat. Jedynym powodem, na który powołał się prezydent wydając dekret, było rzekome wygaśnięcie jego kadencji z chwilą wejścia w życie nowej konstytucji, co jednak nie było zgodne z prawdą. W niniejszej sprawie Komitet uznał, że usunięcie skarżącego z pozycji sędziego Sądu Konstytucyjnego na kilka lat przed upływem jego kadencji, stanowiło atak na niezależność sędownictwa i naruszenie art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej także jako: MPPOiP), stanowiącego o prawie dostępu do służby publicznej na ogólnych zasadach równości, w związku z art. 14 ust. 1 MPPOiP (prawo do rzetelnego procesu sądowego) i art. 2 MPPOiP (zakaz dyskryminacji). Rozstrzygnięcie to nie ma bezpośredniego i wprost zastosowania w przypadku projektu, jednak z uwagi na konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sędownictwa, polegającą na strażeniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, powinno być przez ustawodawcę z pewnością

³ Dokument dostępny na stronie internetowej Rady Europy: [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ceje/textes/SGInf\(2016\)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp#P218_15071](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ceje/textes/SGInf(2016)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp#P218_15071)

wzięte pod uwagę, jako wpływające na wyznaczenie standardów zapewnienia trwałości kadencyjności organów sądowniczych bądź stojących na straży niezależności sądownictwa.

Pod uwagę warto także wziąć opinię Komisji Weneckiej dotyczącą konieczności zagwarantowania stabilności prezesom sądów (opinia Komisji Weneckiej nr 768/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. dotyczącej reformy sądownictwa w Armenii⁴). Jedną ze zmian, jakie wprowadzała omawiana nowelizacja było wprowadzenie kadencyjności dla prezesów sądów (wcześniej pełnili oni swoje stanowiska bezterminowo). Wraz z ustanowieniem ograniczonych czasowo kadencji, projektowana ustawa nowelizująca miała wygasić kadencję urzędujących prezesów przy stosunkowo krótkiej *vacatio legis*. W swojej opinii Komisja Wenecka zauważyła, że retroaktywność prawa budzi co do zasady wątpliwości. Jeśli oddziałuje ona negatywnie na prawa lub ekspektatywy jednostek do jej uzasadnienia potrzebne są przekonujące argumenty. W tym przypadku argumenty te muszą być jeszcze mocniejsze, gdyż zasada niezawisłości zakłada ochronę sędziów przed arbitralnym usunięciem ze stanowiska. Krótkie *vacatio legis*, po upływie którego miałyby dojść do wygaśnięcia kadencji prezesów może powodować wrażenie, że wyłącznym celem przepisów jest stworzenie możliwości radykalnej zmiany prezesów sądów. Zasady pewności prawa i niezawisłości sędziowskiej wymagają znacznie dłuższego okresu przejściowego – Komisja zasugerowała w powołanej wyżej opinii np. termin czteroletni. W przypadku przedstawionego projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS warto byłoby wziąć pod uwagę opinię Komisji Weneckiej z racji konstytucyjnej roli Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przepis art. 5 projekt ustawy przewiduje bowiem krótki – 90 dniowy okres *vacatio legis*. Zgodnie z projektowaną regulacją po upływie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów wygasa. W ślad za opinią Komisji Weneckiej należałoby więc powtórzyć, z zachowaniem wszelkich różnic omawianych sytuacji, że wygaszenie kadencji wybranych członków Rady może powodować wrażenie, że wyłącznym celem projektowanych przepisów ustawy jest stworzenie możliwości radykalnej zmiany personalnego składu Krajowej Rady Sądownictwa, podczas gdy zasady pewności

⁴Dokument dostępny: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)021-e)

prawa, niezależności sądów i niezawisłości sędziów wymagają poszanowania zasady kadencyjności.

W zakresie przepisu art. 1 projektu ustawy (wybór członków KRS określonych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP) należy przypomnieć treść „Opinii Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski” z dnia 30 stycznia 2017 r.⁵, która podkreśla, że „Europejska Sieć Rad Sądownictwa ma w tej materii jasne normy, które stanowią, iż mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej”. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśla również, że mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi „wykluczać ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej (zob. „Rekomendacje dla rad sądownictwa”, ENCJ, Rzym 2011)⁶. ENCJ w opinii z dnia 30 stycznia 2017 r. przypomniała także trafnie opinię Komisji Weneckiej z 2015 r. na temat Bułgarii (CDL-AD(2015)022-e) podnoszącą, że „Komisja preferuje jednakże systemy, w których istotna część lub większość członków Rady Sądownictwa byłaby wybierana przez samą władzę sądowniczą. Aby zapewnić demokratyczny mandat Rady Sądownictwa, inni członkowie powinni być wybierani przez Parlament spośród osób o odpowiednich kwalifikacjach prawniczych”.

Wskazane zasady znajdują swoje odzwierciedlenie również w *Podstawowych zasadach niezależności sądów i niezawisłości sędziów* zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucje: 40/32 z dnia 29 listopada 1985 roku i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 roku) oraz *Zaleceniach Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów* (przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 13 X 1994 roku na 516 posiedzeniu zastępców ministrów). Zgodnie

⁵ Dokument dostępny: <http://krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,1/4588,opinia-rady-wykonawczej-europejskiej-sieci-rad-sadownictwa-encj-na-temat-projektow-ustaw-przedstawionych-przez-rzad-polski>

⁶ Dokument, cytowany również w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 30 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw dostępny: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/report_project_team_councils_for_the_judiciary_2010_2011.pdf

z określonymi w tych dokumentach zasadami, wszystkie decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a rekrutacji i awansowania sędziów powinno się dokonywać na podstawie ich osiągnięć z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności. Organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji i awansowania sędziów powinien być niezależny od rządu i od administracji państwowej. Dla zagwarantowania jego niezależności powinny istnieć reguły, zgodnie z którymi na przykład członkowie tego organu byliby dobierani przez samych sędziów, a ów organ sam by decydował o swych zasadach postępowania.

Z kolei zgodnie z *Europejską Kartą o Statusie Sędziów* przyjętą przez Radę Europy w dniach od 8 do 10 lipca 1998 roku w odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej naboru, rekrutacji, nominacji, przebiegu kariery zawodowej czy zakończenia wykonywania zawodu przez sędziego, statut przewiduje udział organu, niezależnego od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerszą reprezentację sędziów (pkt 1.3 Karty).

Karta stanowi ponadto, że statutowe zasady dotyczące naboru i rekrutacji sędziów przez niezależny organ lub komisję uzależniają wybór kandydatów od poziomu ich zdolności do swobodnej i bezstronnej oceny powierzonych zagadnień prawnych oraz od umiejętności stosowania prawa z poszanowaniem godności każdego człowieka. Wykluczają odrzucenie kandydata jedynie z takich powodów jak płeć, pochodzenie etniczne lub społeczne, wyrażane przez niego opinie o charakterze filozoficznym, politycznym czy przekonania religijne (pkt 2.1. Karty). Decyzję o powołaniu wybranego kandydata na sędziego oraz o powierzeniu mu pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim w określonym sądzie podejmowana jest przez organ, o którym mowa w pkt.1.3. albo na jego wniosek, rekomendację, za jego zgodą bądź po uzyskaniu jego opinii (pkt. 3.1. Karty).

W tym miejscu warto też przypomnieć raport Komisji Weneckiej z 16 i 17 marca 2007 r. dotyczący nominacji sędziów (raport nr 403/2006⁷) oraz raport Komisji Weneckiej z 12 i 13 marca 2010 r. w sprawie niezależności wymiaru sprawiedliwości (raport nr

⁷ Dokument dostępny: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e)

493/2008⁸). W obu przywołanych raportach Komisja Wenecka podkreślała, że organ odpowiedzialny za wszelkie decyzje dotyczące powoływania sędziów i ich dalszej drogi zawodowej powinien być przede wszystkim niezależny od władzy wykonawczej. By zagwarantować niezawisłość sędziowską, organ taki powinien składać się z sędziów wybieranych spośród swojego grona – przez sędziów. Ponadto, Komisja odnosząc się do bezpośredniego systemu powoływania sędziów, jaki funkcjonuje w Polsce, polegającego na mianowaniu sędziów przez głowę państwa, wskazała, że tak długo, jak Prezydent (czy tak jak w innych krajach - monarcha) jest związany wnioskiem niezależnej rady sędziowskiej, procedura taka nie budzi żadnych wątpliwości. Dopuszczalna jest odmowa przez głowę państwa nominacji sędziowskiej, ale tylko w ściśle wyjątkowych sytuacjach (decyzja taka wymaga uzasadnienia). Komisja wskazywała również na kraje, w których nominacji na sędziego dokonuje rada sędziowska, zaznaczając przy tym, że przy założeniu, iż rada jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, system taki w ocenie Komisji Weneckiej jest najlepszą gwarancją niezawisłości sędziów. Odnosząc się do roli rad sędziowskich, Komisja Wenecka powołała się na pkt 1.3 *Europejskiej Karty Sędziego*.

W tym kontekście trzeba również przypomnieć zalecenia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE dotyczące niezawisłości sądownictwa w Europie Wschodniej, Kaukazu Południowego i Azji Środkowej (Kijów, 23-25 czerwca 2010)⁹. W zaleceniach podkreślano, że Rada Sądownictwa nie powinna być zdominowana przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Należy także przytoczyć opinię przedstawioną przez Radę Europy w powołanym już wyżej raporcie „Wyzwania dla niezawisłości sędziowskiej i bezstronności w państwach członkowskich Rady Europy” z dnia 24 marca 2016 r. Rada Europy mocno akcentuje w nim, że „władza wykonawcza nie może wywierać wpływu na wybór członków Rady w żaden sposób”. Raport przytacza przykłady, które ilustrują, że rada sądownictwa może działać poprawnie tylko wtedy, gdy jej członkowie są niezależni i nie są nadmiernie upolitycznieni. W tym kontekście założenia projektu zawarte w art. 1, przewidujące wybór członków KRS określonych w art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczej,

⁸ Dokument dostępny: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)

⁹ Dokument można odnaleźć: <http://www.osce.org/odihr/kyivrec?download=true>

w sposób oczywisty nie wychodzą naprzeciw standardom określonym przez Radę Europy. Z tych też powodów należy podkreślić, że wyłącznie niezależna Krajowa Rada Sądownictwa, złożona z członków określonych Konstytucją RP, w tym z niezależnych członków wybieranych przez przedstawicieli sądownictwa, może zapewnić niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zgodnie z treścią i wymaganiami art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przedstawiam Panu Ministrowi niniejszą ocenę mającą na celu zapewnienie skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku zajęтым w niniejszej sprawie przez Pana Ministra.

Do wiadomości:

Pan Dariusz Zawistowski, SSN

Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa