

## Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”

### dotycząca prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej jako KRS) przedstawiony przez Prezydenta RP.

#### 1. Sposób wyboru członków KRS spośród sędziów.

**Projekt prezydencki powiela propozycję, aby sędziów do KRS wybierał Sejm.** Stowarzyszenie skrytykowało ten pomysł zarówno w opinii do projektu z dnia 23.01.2017 r. ([www.iustitia.pl/opinie/1582-opinia-zesp-u](http://www.iustitia.pl/opinie/1582-opinia-zesp-u)), jak i do projektu z dnia 22.02.2017 r. (<http://www.iustitia.pl/opinie/1619-opinia-ssp-iustitia-w-sprawie-projektu-z-dnia-22-02-2017-r-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa-oraz-niektorych-innych-ustaw>).

Należy przypomnieć, że zgodnie art. 173 Konstytucji RP Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Odrębność (separacja) władzy sądowniczej oznacza nie tylko specjalizację działania i funkcji, ale także niezależność względem pozostałych władz. Takie usytuowanie władzy sądowniczej, wynika ze szczególnego jej powiązania z ochroną praw jednostki (zob. *orzeczenie TK z 21.11.1994 r., sygn. K 6/94*). Odrębności tej nie może niwelować zasada „równoważenia się władz” (art. 10 Konstytucji RP), w szczególności taka jej interpretacja, która prowadziłaby do powstania pomiędzy władzami układów nadrzędności i podporządkowania, czy też uzyskania przez pozostałe władze wpływu na sprawowanie przez sędziów swojego urzędu wbrew treści art. 178 Konstytucji RP. Bez niezależności instytucjonalnej sądownictwa nie może być realizowana niezawisłość sędziego, mająca chronić go od wszelkiego rodzaju nacisków i presji przy wymierzaniu sprawiedliwości. Niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów nie ma przy tym charakteru samoistnego i autonomicznego, tylko służebny względem prawa do sądu wynikającego z art. 45 Konstytucji RP.

Na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów Konstytucja RP postawiła KRS (art. 186). Ten niezależny organ konstytucyjny pełni zatem wobec władzy sądowniczej funkcje gwarancyjne. Powierzono mu również tak istotne zadania, jak mianowanie i awans sędziów. Z racji wykonywania tych funkcji i zadań, skład KRS nie może być uzależniony wyłącznie od decyzji pozostałych władz. Z tych powodów Konstytucja RP wyraźnie limituje ilość członków KRS wybranych przez przedstawicieli władzy wykonawczej (Prezydenta) oraz ustawodawczej (Sejm i Senat). Ich rola jest zatem kontrolna, nie decyzyjna. Takie rozwiązanie jest zgodne z Rekomendacją nr CM/Rec (2010)12 Komitetu Ministrów dotyczącą sędziów i ich niezawisłości,

odpowiedzialności i efektywności, która w punkcie 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. Podobnie Wielka Karta Sędziów, przyjęta przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich, w punkcie 13 przewiduje, że Rada stojąca na straży niezawisłości sędziowskiej powinna składać się albo z samych sędziów lub w większości z sędziów, wybieranych przez ich przedstawicieli.

Proponowane przez Prezydenta zmiany, polegające na odebraniu sędziom uprawnienia do wyboru swoich przedstawicieli w KRS i przekazaniu tych kompetencji władzy ustawodawczej, czynią funkcję strażniczą Rady iluzoryczną i pozbawioną praktycznego znaczenia. Skutkują też ryzykiem zwiększenia ingerencji politycznej w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, co może w konsekwencji nieść negatywne skutki dla niezależności sądownictwa w Polsce. Na zagrożenia te wskazano w Opinii końcowej OBWE/ODIHR dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw (<http://www.iustitia.pl/images/pliki/KRS/opiniaOBWEkonc.pdf>) oraz w *Opinii Amnesty International w przedmiocie zagrożenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów* (<https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/07/Zmiany-w-s%C4%85downictwie-opinia-Amnesty-International-05072017.pdf#page=1&zoom=auto,-274,848>). W obu opiniach podkreślono, że propozycje zmian są sprzeczne z międzynarodowymi i regionalnymi zaleceniami, w których stwierdza się, że członków rad sądownictwa powinna wybierać władza sądownicza.

W ocenie Stowarzyszenia, proponowane przez Prezydenta rozwiązanie to krok w kierunku dalszego ograniczania niezależności wymiaru sprawiedliwości, likwidowania jego odrębności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Władza sądownicza poddana nadzorowi administracyjnemu Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego (w zakresie sądów powszechnych), nad której niezależnością straż ma pełnić Rada, której członkowie w przeważającej części będą wybierani przez parlament, straci atrybut odrębności od pozostałych władz. Przy uwzględnieniu dodatkowo treści równoległe ogłoszonego projektu dotyczącego ustawy o Sądzie Najwyższym i planowanych w nim - wątpliwych z punktu widzenia zgodności z Konstytucją - zmian postępowania dyscyplinarnego, można postawić tezę, że instytucjonalne gwarancje niezawisłości sędziów zostaną w istotny sposób ograniczone.

Może to wywołać poważne skutki na arenie międzynarodowej, w zakresie zgodności polskiego porządku prawnego ze standardami międzynarodowymi – europejskimi w szczególności. Prawo do niezależnego i niezawisłego sądu stanowi element prawa do rzetelnego procesu, sformułowanego zarówno w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz), jak i art. 47 Europejskiej Karty Praw Podstawowych (EKPP). Pojęcie sądu w orzecznictwie Trybunałów w Strasburgu i Luksemburgu ma jednoznaczne i utrwalone znaczenie. Zatem niezapewnienie przez państwo członkowskie gwarancji niezawisłości i niezależności władzy sądowniczej powodować będzie skutki dla jednostki w postaci naruszenia jej praw i wolności. Naruszenie praw człowieka może zaś być podstawą odmowy wykonywania orzeczeń sądowych (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej *Aranyosi i Caldaru - C 404/15 i C 659/15, z powodu naruszenia art. 3 EKPCz i art. 4 EKPP*).

Biorąc pod uwagę zasadniczą wadliwość proponowanego mechanizmu powoływania sędziów do KRS bez znaczenia dla oceny tego rozwiązania jest to, czy parlament dokona wyboru zwykłą, czy kwalifikowaną (3/5) większością głosów.

## **2. Projekt prezydencki a postulat zwiększenia reprezentatywności KRS.**

**Opiniowany projekt nie wychodzi – wbrew uzasadnieniu prezydenckiego weta do ustawy o zmianie ustawy o KRS – naprzeciw oczekiwaniom środowiska sędziowskiego co do zwiększenia reprezentatywności Rady.** W uzasadnieniu weta podkreślano, że „przekazanie Sejmowi kompetencji do wyboru sędziów - członków Rady stwarza doskonałą okazję do wyeliminowania, istniejącej od lat (...) patologii polegającej na nadreprezentacji w Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawicieli sądów wyższych szczebli instancyjnych (...)” (<http://www.sejm.gov.pl/prace/veta/8-172-113-2017.pdf>).

Sygnalizowana nieprawidłowość, stanowi skutek obowiązującego systemu wyborczego, preferującego sędziów sądów wyższego szczebla. W praktyce uniemożliwia on uzyskanie właściwej, opartej na zasadzie równości, reprezentacji sędziów w KRS. Stąd głosy środowiska sędziowskiego postulujące zmiany w tym zakresie, przy uwzględnieniu zasady, że sędzia dysponuje równym głosem, bez ustanawiania dodatkowych reguł, niemających konstytucyjnego umocowania. Opiniowany projekt z oczywistych względów nie spełnia tych postulatów. **Nie gwarantuje też zwiększenia reprezentatywności Rady**, skoro proponowany art. 9 a ust. 2 mówi o uwzględnieniu, i to jedynie w miarę możliwości, potrzeby reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Dostrzega to zresztą autor projektu, wskazując w uzasadnieniu, iż zapewnienie szerokiej reprezentacji różnych grup sędziów będzie uzależnione od dokonanych zgłoszeń.

## **3. Znaczenie KRS, jako niezależnego organu konstytucyjnego a transparentność procedur wyboru sędziów do KRS i ich działań w Radzie.**

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” postrzega rolę KRS, jako niezależnego organu konstytucyjnego dającego rękojmię, że szereg kompetencji wobec sądownictwa będzie wykonywanych nie tylko niezależnie od organów władzy wykonawczej, ale także niezależnie od samej władzy sądowniczej. Równie doniosłą funkcją Rady jest legitymizacja władzy sądowniczej, która nie może być niezależna od suwerena oraz ochrona przed zarzutami, że skład środowiska sędziowskiego nie odzwierciedla społeczeństwa obywatelskiego, czy też, że kieruje się ono wyłącznie interesem korporacji. Ta ostatnia funkcja ma szczególne znaczenie w dobie kryzysu zaufania do wymiaru sprawiedliwości i podważania jego autorytetu oraz ustrojowej pozycji.

**Z tego punktu widzenia konieczne jest zapewnienie transparentnych procedur wyboru członków Rady i ich działań, a także stworzenie obywatelom mechanizmów kontrolnych tych procedur.**

Propozycje służące realizacji tych postulatów zostały przedstawione przez Stowarzyszenie w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (<http://www.iustitia.pl/images/PKRS.pdf>).

Niektóre propozycje w projekcie prezydenckim utrzymane są w tym duchu, wobec czego Stowarzyszenie co do zasady ocenia je pozytywnie. Mowa o art. 20 ust. 1 ustawy przewidującym transmisję obrad Rady za pośrednictwem internetu oraz przepisach regulujących procedurę wyłaniania kandydatów do Rady (*art. 11a ust. 2, art. 11a ust. 4-6, art. 11b ust. 1 – 2 i 7*) Wątpliwości budzi jedynie wyznaczenie prezesowi właściwego sądu siedmiodniowego terminu na sporządzenie informacji o dorobku orzeczniczym kandydata, obejmującej doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, a także o kulturze urzędowania (*art. 11a ust. 5 ustawy o KRS*). Termin ten powinien zostać wydłużony. Ponadto wskazane w tym przepisie uprawnienie Marszałka Sejmu powinno zostać przekazane Przewodniczącemu KRS, podobnie jak uprawnienia i obowiązki, których dotyczą projektowane art. 11a ust. 3, art. 11b ust. 3-5 i 8.

Mając na uwadze kontrolną rolę tych członków Rady, którzy nie są sędziami, należy pozytywnie ocenić propozycję wprowadzenia zasady, że członkami zespołów przygotowujących sprawy indywidualne do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady nie mogą być wyłącznie sędziowie (*art. 31 ust. 1 a ustawy o KRS*). Jednocześnie Stowarzyszenie dostrzega konieczność zastrzeżenia, że sędziowie powinni stanowić większość takiego zespołu.

#### **4. Osłabienie roli samorządu sędziowskiego w projekcie prezydenckim.**

Konsekwencją proponowanych zmian sposobu wyboru członków Rady, jest likwidacja Zebrań Przedstawicieli Zebrań Sędziów Sądów Apelacyjnych i Zebrań Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów (*uchylenie art. 12 i 13 ustawy o KRS*). Zebrania te stanowią jedyne przedstawicielstwo sędziów na szczeblu ogólnokrajowym, wyposażone w ustawową kompetencję do dokonywania ocen działalności wybranych przez nich członków Rady, zgłaszania Radzie postulatów dotyczących jej działalności i podejmowania uchwał dotyczących problemów pojawiających się w działalności sądów powszechnych (poza wyborem członków KRS). **Ich likwidacja będzie zatem skutkowałą pozbawieniem władzy sądowniczej nawet tej namiastki centralnego organu samorządowego.**

Takie regulacje pozostają w sprzeczności ze zgłaszaną od lat przez Stowarzyszenie potrzebą powołania organu samorządu sędziowskiego na szczeblu ogólnokrajowym. Brak takiego organu skutkuje tym, że nie ma żadnego przepływu informacji między „samorządami” sędziów, wspólnoty zadań i potrzeby współpracy, a w konsekwencji reprezentatywnych dla całego środowiska opinii i stanowisk. Niezależnie od powyższego

konieczne jest także wyposażenie samorządu sędziowskiego w kompetencje decyzyjne (a nie, jak obecnie – wyłącznie opiniodawcze), tak aby miał on rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Utworzenie samorządu sędziowskiego w postulowanym kształcie pozwoliłoby na przejęcie przez sędziów odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie sądownictwa. Aktualny model nadzoru administracyjnego nad sądownictwem, przy braku samorządu wyposażonego w jakiekolwiek realne uprawnienia zarządcze, skutkuje tym, że władza sądownicza jest obarczana odpowiedzialnością m.in. za organizację wymiaru sprawiedliwości, choć nie ma na nią istotnego wpływu.

#### **5. Propozycje zmierzające do usankcjonowania możliwości odmowy powołania przez Prezydenta kandydata wskazanego przez KRS.**

Stowarzyszenie krytycznie ocenia propozycję dodania art. 44 a, zgodnie z którym „Rada przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uchwałę zawierającą wniosek o powołanie sędziego lub asesora sądowego wraz z uzasadnieniem i informacją o pozostałych kandydatach na stanowisko sędziowskie lub asesorskie wraz z oceną wszystkich kandydatów. Do uchwały dołącza się dokumentację postępowania w sprawie”. Taka regulacja nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia. Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek KRS. Norma ta nie wyposaża Prezydenta w uprawnienia do wyboru kandydatów na stanowisko sędziego, czy oceny prawidłowości procedury wyłaniania kandydata wskazanego we wniosku Rady. **Nie ma zatem uzasadnionej podstawy, aby przedstawiać Prezydentowi informację o pozostałych kandydatach na stanowisko sędziowskie lub asesorskie wraz z oceną wszystkich kandydatów i stosowną dokumentacją.**

Za powyższym stanowiskiem przemawia również treść uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r. (Kpt 1/08), w którym stwierdzono, iż „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”.

## **6. Skrócenie kadencji członków Rady.**

**Stowarzyszenie konsekwentnie negatywnie ocenia propozycje pozwalające na przerwanie konstytucyjnej kadencji członków Rady.** Takie stanowisko zostało zaprezentowane w obu opiniach dotyczących wcześniejszych projektów ustaw zmieniających ustrój KRS. Z tych samych powodów za wątpliwe z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP należy uznać art. 6 i 7 omawianego projektu.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że krytykowane przepisy przejściowe respektują zasadę ciągłości działania organu konstytucyjnego, bowiem możliwość pełnienia funkcji przez obecnych członków Rady ustanie dopiero z dniem rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady. „Unormowanie zawarte w art. 6 projektu ma charakter wyjątkowy, nie neguje samej konstytucyjnej zasady czteroletniej kadencji i jest proporcjonalne do zamierzonych zmian systemowych”. Zdaniem Stowarzyszenia przepisy te stoją w sprzeczności z powołanymi zasadami, a ich rzeczywistym celem jest stworzenie możliwości całkowitej wymiany składu Rady przez Sejm.

Stowarzyszenie krytycznie też ocenia wprowadzenie wspólnej czteroletniej kadencji członków Rady wybranych spośród sędziów (projektowany art. 9a ust. 1).