

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 4 kwietnia 2017 r.

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1435)**

Krajowa Rada Sądownictwa, działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976), przedstawia następującą opinię w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1435), przekazanego Radzie przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP z 28 marca 2017 r.

Opiniowany projekt wprowadza zmiany w trybie wyboru członków KRS, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, Krajowa Rada Sądownictwa składa się (między innymi) z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r. o sygn. akt K 25/07, stwierdził, że „Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów”.

Projektodawca proponuje w nowelizowanym art. 11 ustawy o KRS, aby tych członków Krajowej Rady Sądownictwa, wybierali sędziowie w wyborach bezpośrednich, w których czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim sędziom. Pod rządami obecnie obowiązujących przepisów, członkowie ci są wybierani przez organy samorządu sędziowskiego, które swój mandat czerpią również z woli sędziów. Proponowane rozwiązanie pozostaje niewątpliwie w zgodzie z art. 187 Konstytucji, jak również z międzynarodowymi standardami ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Odnośnie do projektowanych przepisów, swoją aktualność zachowuje zatem pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że „procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS,

której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów” (OTK ZU nr 7A/2007, poz. 80). Na konieczność wyboru przedstawicieli sędziów przez samych sędziów, zwróciła uwagę również Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (organ doradczy Rady Europy). W Wielkiej Karcie Sędziów z 17 listopada 2010 r. uznała, że „dla zapewnienia niezawisłości sędziowskiej każde państwo powinno stworzyć Radę Sądownictwa lub inne specjalne ciało, niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej, wyposażone w szerokie kompetencje w dziedzinie dotyczącej ich statutu, organizacji, działania i wizerunku. Rada powinna składać się albo z samych sędziów lub w większości z sędziów, wybieranych przez ich przedstawicieli. Rada Sądownictwa powinna ponosić odpowiedzialność za swoje działania i decyzje”¹. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśla, 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*, European Network of Councils for the Judiciary, Rzym 2011²). Także Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) przyjęła, że istotna część lub większość członków organów takich, jak Krajowa Rada Sądownictwa, powinna być wybierana przez samą władzę sądowniczą (zob. *Opinia na temat projektu zmian w Konstytucji Republiki Bułgarii dotyczących władzy sądowniczej*, Wenecja 2015³). Podobne wnioski wynikają z opinii Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE/ODIHR)⁴ oraz z wystąpienia Komisarza Praw Człowieka Rady Europy do Marszałka Sejmu RP⁵.

Opiniowany projekt zakłada ponadto sztywną liczbę członków KRS wybieranych przez sędziów poszczególnych rodzajów sądów. Gwarantuje zatem, że w grupie 15 sędziów – członków KRS znajdują się reprezentanci wszystkich rodzajów sądów: Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa rozwiązanie to ma charakter optymalny i służy lepszej realizacji zadań

¹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1707925&direct=true> (dostęp: 3.04.2017 r.)

² https://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/report_project_team_councils_for_the_judiciary_2010_2011.pdf (dostęp: 30.01.2017 r.)

³ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e) (dostęp: 3.04.2017 r.)

⁴ <http://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/308656?download=true> (dostęp: 3.04.2017 r.)

⁵ <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2966500&SecMode=1&DocId=2400266&Usage=2> (dostęp: 3.04.2017 r.)

Rady. Inna jest bowiem specyfika poszczególnych rodzajów sądów, często dotyczą je różne problemy nieobecne w innych segmentach sądownictwa.

Jednocześnie, projektodawca przyznaje sędziom orzekającym w poszczególnych typach sądów prawo wyboru precyzyjnie określonej liczby członków Rady. Sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych i sądów wojskowych będą mogli wybrać spośród siebie po 1 członku Rady. Pozostałych członków Rady będą wybierali spośród siebie sędziowie sądów powszechnych: sędziowie sądów apelacyjnych – 1 członka, sędziowie sądów okręgowych – 2 członków, a sędziowie sądów rejonowych – 8 członków Rady. Rozwiązanie to odzwierciedla liczebność sędziów orzekających w poszczególnych rodzajach sądów. Istotnie bowiem, najliczniejszą grupę sędziów stanowią sędziowie sądów rejonowych (ok. 7000), a następnie sędziowie sądów okręgowych (ok. 3000). Z kolei w sądach apelacyjnych i wojewódzkich sądach administracyjnych orzeka po ok. 500 sędziów, natomiast w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym – po ok. 100 sędziów. Najmniej liczną grupę stanowią sędziowie sądów wojskowych, których jest ok. 50. Trzeba zatem podkreślić, że opiniowany projekt z jednej strony przyznaje poszczególnym grupom sędziów prawo wyboru członków KRS i gwarantuje, że nawet najmniej liczna grupa sędziów sądów wojskowych (stanowiąca jedynie 0,5% ogółu sędziów) zachowa swojego reprezentanta w Krajowej Radzie Sądownictwa. W ocenie Rady, należy rozważyć parytet reprezentacji poszczególnych grup sędziów sądów powszechnych w składzie Krajowej Rady Sądownictwa oraz podział mandatów obsadzanych w wyborach dokonywanych przez te grupy sędziów, tak, aby w sposób proporcjonalny odzwierciedlały one liczebność tych grup.

Na szczególną uwagę zasługuje treść proponowanego art. 12 ustawy o KRS, który określa podmioty uprawnione do zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Poza wskazaną liczebnie grupą sędziów, którym przysługuje czynne prawo wyborcze, projekt przyznaje to prawo również Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz Krajowej Radzie Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Większość tych podmiotów to organy samorządów zawodowych poszczególnych zawodów prawniczych, których przedstawiciele reprezentują interesy obywateli w postępowaniach przed sądami. Swoich kandydatów będzie mógł zgłosić również Rzecznik Praw Obywatelskich, który jest konstytucyjnym organem państwa, stojącym na straży wolności i praw człowieka i obywatela – w tym prawa do sądu. Przede wszystkim jednak, projekt przyznaje prawo zgłoszenia kandydata na członka KRS grupie co najmniej 2000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu. Umożliwienie obywatelom

zgłoszenia kandydatów na członków Rady podkreśla uniwersalny charakter misji KRS: niezależność sądów i niezawisłość sędziów leży w interesie każdego obywatela, który korzysta z konstytucyjnego prawa do sądu. Pozytywnie należy ocenić również przyznanie prawa zgłoszenia kandydata na członka KRS środowisku naukowemu i należy postulować, aby kompetencję tę mogła wykonywać rada jednostki organizacyjnej uczelni publicznej lub Polskiej Akademii Nauk, posiadająca uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa.

Co istotne, opiniowany projekt zawiera również przepisy o charakterze dostosowującym (art. 5 – 7), których celem ma być sukcesywne zastępowanie obecnych członków KRS – po upływie ich kadencji – sędziami wybranymi na podstawie projektowanej ustawy. Propozycja ta nawiązuje do art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata i nie może zostać przerwana, nawet w przypadku zmiany przepisów o trybie wyboru tych członków Rady (zob. wyrok TK z 18 lipca 2007 r. o sygn. akt K 25/07, OTK ZU 7A/2007, poz. 80). Opiniowany projekt został przygotowany z poszanowaniem dla zasad o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa prawnego, które wynikają z Konstytucji RP. Jedną z tych zasad jest ochrona trwałości kadencji konstytucyjnych organów państwa.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zmiany wymaga treść proponowanego art. 12 ust. 14 ustawy o KRS. W projektowanym brzmieniu przepis ten przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo do określenia w drodze rozporządzenia sposobu głosowania w wyborach członków KRS oraz wzorów niektórych dokumentów wykorzystywanych w procesie wyborczym. Należy zauważyć, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem powiązany z działem administracji rządowej, na którego czele stoi Minister Sprawiedliwości. Ponadto wybory te mają być organizowane również wśród sędziów tych sądów, nad którymi Minister Sprawiedliwości nie sprawuje nadzoru administracyjnego. W związku z tym wydaje się zasadne przyznanie prawa do wydania tego rozporządzenia Prezydentowi RP, działającemu w tym zakresie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Prezydent RP już obecnie posiada kompetencję do wydawania rozporządzeń w niektórych sprawach dotyczących sądownictwa, a przyznanie Radzie prawa do złożenia wniosku, zapewni udział w tej procedurze m.in. Ministrowi Sprawiedliwości, który z urzędu wchodzi w skład Rady.

W opiniowanym projekcie brakuje ponadto pewnych regulacji, które są niezbędne do jego przyjęcia. Przede wszystkim nie określono podmiotu, który zarządza wybory członków KRS (art. 11a ust. 5 nie zawiera takiej kompetencji, natomiast w art. 13 ust. 4

wskazano jedynie przedział czasu, w którym wybory te mają się odbyć) – należy postulować, aby wybory zarządzał organ, który jest właściwy do ich przeprowadzenia. Zabrakło również regulacji dotyczącej zarządzenia wyborów w przypadku wygaśnięcia mandatu członka KRS z innej przyczyny niż upływ kadencji (np. rezygnacji lub śmierci). W ocenie Rady nie jest również zasadna likwidacja ogólnopolskich organów samorządu sędziowskiego, wynikająca ze zmiany brzmienia art. 13 ustawy o KRS. Zebrania przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych i zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów – choć niebędące już organami wyborczymi – powinny w dalszym ciągu wspierać władzę sądowniczą swoimi inicjatywami i stanowiskami. Ewentualne pozostałe uchybienia mają charakter redakcyjny lub legislacyjny i mogą być z łatwością usunięte w toku postępowania ustawodawczego.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa przepisy dotyczące trybu wyboru członków Rady zaproponowane w opiniowanym projekcie ustawy, są obecnie jedyną propozycją zmian legislacyjnych w tym zakresie, która zachowuje zgodność z Konstytucją RP i nie narusza międzynarodowych standardów ochrony niezależności i odrębności władzy sądowniczej od innych władz. Podkreślenia wymaga, że opiniowany projekt – w zakresie dotyczącym trybu wyboru sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa przez samych sędziów – nawiązuje do pierwotnego brzmienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁶.

Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy, zgłaszając do niego wskazane wyżej uwagi.

⁶ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284955/12350817/12350818/dokument219691.pdf> (dostęp: 3.04.2017 r.)