



IM.STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 19 kwietnia 2017 r.

**STANOWISKO ZESPOŁU EKSPERTÓW PRAWNYCH
PRZY FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO
W SPRAWIE ZMIAN W USTAWIE O KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA
(DRUK SEJMOWY NR 1423)**

Wniesiony pod obrady Sejmu z inicjatywy Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1423) wprowadza istotne zmiany w sposobie wyboru członków oraz ustroju Krajowej Rady Sądownictwa. Wiodącym celem nowelizacji jest wzmocnienie wpływu władzy ustawodawczej na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym przede wszystkim na proces powoływania sędziów, i uczynienie także tego obszaru podatnym na ingerencję polityczną ze strony rządzącej większości parlamentarnej. Podważenie gwarancyjnej funkcji KRS jako organu stojącego na straży niezależności i niezawisłości sędziów jest przy tym forsowane za pomocą środków prawnych, które nie mają legitymacji konstytucyjnej. Po raz kolejny, podobnie jak w wypadku np. Trybunału Konstytucyjnego, zmiany organizacji oraz sposobu wykonywania kompetencji przez organ konstytucyjny są dokonywane ustawą zwykłą, z naruszeniem norm konstytucyjnych oraz wbrew wartościom, które ustawa zasadnicza statuuje i chroni. W ten sposób władza ustawodawcza przejmuje kolejne niezależne instytucje państwowe, których status — wolą Narodu wyrażoną kwalifikowaną większością głosów w Sejmie i Senacie oraz w referendum — został zaliczony do materii konstytucyjnej a nie ustawowej. Taka praktyka narusza podstawowe standardy demokratycznego państwa prawnego, jest nie do pogodzenia z zasadą podziału władzy publicznej, a także niszczy fundamenty, które leżą u podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli.

Szczególne zaniepokojenie i wątpliwości konstytucyjne budzą następujące rozwiązania projektowanej ustawy:

1. Zmiana struktury organizacyjnej KRS

Projekt ustawy przewiduje wyodrębnienie w KRS dwóch autonomicznych Zgromadzeń Rady, które przejmują uprawnienia samego KRS do przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach

wojskowych. KRS ma bowiem wykonywać swoją kompetencję „przez Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady” (zob. dodany art. 21a projektu), a „wydaniem przez Radę pozytywnej oceny o kandydacie [na sędziego lub asesora sądowego], jest wydanie pozytywnej oceny o kandydacie przez Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady” (zob. dodany art. 31b ust. 1 projektu). Znaczy to, że Zgromadzenia Rady zastąpią KRS, rozstrzygając we własnym zakresie o treści wniosku do Prezydenta w sprawie powołania sędziego. Zatem to nie KRS — jak stanowi art. 179 Konstytucji z 1997 r. — będzie wskazywał kandydatów do sprawowania stanowiska sędziego, ale jego organy wewnętrzne, które uzyskają w tej mierze własną kompetencję, niezależną od konstytucyjnego upoważnienia KRS. Pozycja KRS została zachowana jedynie w tej części, w której projekt ustawy wprowadza mechanizm eliminowania rozbieżności opinii Pierwszego i Drugiego Zgromadzenia o kandydatach — sprawa jest wówczas kierowana do „rozpatrzenia i oceny przez Radę w pełnym składzie” (zob. dodany art. 31b ust. 2 projektu).

Co do zasady struktura organizacyjna KRS nie musi być jednolita. Ustawodawca może wyodrębnić różnego rodzaju organy wewnętrzne, które będą pełniły funkcję pomocniczą, usprawniały pracę KRS i wspomagały ją w realizowaniu konstytucyjnych zadań. Jednakże sytuacja, gdy organom wewnętrznym KRS nadawane są samodzielne uprawnienia, które w dodatku są niezbywalną kompetencją KRS jako całości, musi budzić zastrzeżenia. Zgodnie z art. 179 Konstytucji z 1997 r. organem uprawnionym do wnioskowania o powołanie sędziego przez Prezydenta RP jest wyłącznie KRS i uprawnienie to ma charakter nie tylko formalny (techniczne przekazanie uchwały), ale także materialny (to KRS rozstrzyga o *meritum* wniosków). Ustawodawca zwykły nie może od tego odstępować i powierzać zadania KRS innym organom, niewymienionym w Konstytucji z 1997 r.

Proponowana struktura organizacyjna KRS, tj. rozbitcie jej na Pierwsze Zgromadzenie (w którego skład wchodzi Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoba powołana przez Prezydenta oraz czterech posłów i dwóch senatorów) oraz Drugie Zgromadzenie (składające się z 15 sędziów wybranych przez Sejm), prowadzi ponadto do zróżnicowania siły głosu poszczególnych członków KRS. Nie ulega wątpliwości, że każdy członek KRS ma takie same prawa i obowiązki związane z zasiadaniem w tym gronie. Wynika to z formuły członkostwa w KRS jako organie obradującym i podejmującym uchwały w konstytucyjnym składzie (bez wewnętrznych podziałów). Tymczasem projektodawca, zrównując status obu Zgromadzeń Rady (pierwszego składającego się z 10 osób i drugiego składającego się z 15 osób), sztucznie różnicuje moc decyzyjną ich członków, wzmacniając pozycję Pierwszego Zgromadzenia Rady, w którym dominują politycy. Zabieg ten narusza art. 187 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.

2. Wybór sędziów do składu KRS

Projekt ustawy przewiduje wybór 15 członków KRS spośród sędziów przez Sejm. Kandydatów na członków KRS zgłaszają Marszałkowi Sejmu: Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów. Stowarzyszenia zrzeszające sędziów mogą przedstawić jedynie niewiążące prawnie „rekomendacje dotyczące kandydatów na członka Rady” (zob. dodany art. 11 projektu). Proponowane rozwiązanie powoduje, że środowisko sędziowskie zostanie pozbawione realnego wpływu na określenie swojej reprezentacji w KRS. Nie tylko nie będzie mogło wybrać przedstawicieli do KRS, ale także nie będzie miało możliwości wysunięcia kandydatur na członka tego organu. Określenie reprezentacji sędziów w instytucji stojącej na straży ich niezależności i niezawisłości przypadnie natomiast Sejmowi, który

wyłoni tę reprezentację w trybie właściwym dla władzy politycznej (tj. w głosowaniu Izby nad poszczególnymi kandydaturami na wniosek Marszałka Sejmu).

Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji z 1997 r. w skład KRS wchodzi „piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”. Regulacja ta — mimo pewnej nieokreśloności — powinna być odczytywana w szerszym kontekście konstytucyjnym. Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w piśmiennictwie prawniczym dominuje pogląd, że w Konstytucji z 1997 r. została uregulowana zasada, że do KRS sędziowie są wybierani przez sędziów (zob. np. orzeczenie TK w sprawie K 25/07). Stanowisko to jest naturalnym następstwem powierzenia KRS ochrony niezależności i niezawisłości sędziów. Trudno także zaakceptować, że to władza ustawodawcza według kryteriów politycznych będzie określała, którzy sędziowie powinni zostać włączeni do KRS jako reprezentanci całego środowiska sędziowskiego. W tym zakresie projekt ustawy narusza zasadę niezawisłości i niezależności sędziiego oraz zasadę podziału i równowagi władzy (wzmacniając uprawnienia władzy ustawodawczej kosztem władzy sądowniczej), a przez to jest niezgodny z przywołanym wcześniej art. 187 ust. 1 pkt 2, a także z art. 10 i art. 173 Konstytucji z 1997 r.

3. Kadencyjność członków KRS

W art. 5 projektu ustawy zostało przewidziane wygaszenie z mocy prawa mandatu sędziów wybranych do składu KRS na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Możliwość wcześniejszego odwołania bądź usunięcia sędziiego z KRS przez wydanie specjalnej ustawy nie jest przewidziana w polskim systemie konstytucyjnym. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji z 1997 r.: „Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata”. Przepis ten ustanawia zarówno standard ustrojowy (ustawodawca zwykły nie może zaprojektować kadencji członków KRS innej niż czteroletnia), jak i indywidualny, mający zastosowanie do konkretnych sędziów, którzy zostali włączeni do składu KRS (sędziowie nie mogą zostać pozbawieni swojego mandatu przed upływem ich czteroletniej kadencji). Gwarancyjny charakter zasady kadencyjności konstytucyjnych organów kolegialnych wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w tym także wprost w odniesieniu do KRS (zob. np. cyt. już orzeczenie TK w sprawie K 25/07). W tym zakresie projekt ustawy narusza rażąco art. 187 ust. 4 Konstytucji z 1997 r.

Krajowa Rada Sądownictwa to konstytucyjny organ państwa, którego celem jest ochrona niezależności i niezawisłości sędziów. Jest to organ autonomiczny w stosunku do innych instytucji państwowych, dysponujący samodzielnymi kompetencjami, które są ściśle powiązane z wymiarem sprawiedliwości. Niezależność KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej stanowi przy tym wartość, która ma także liczne praktyczne konsekwencje. W intencji ustrojodawcy konstytucyjny status miał gwarantować KRS stabilizację sprawnego funkcjonowania oraz zapobiegać upolitycznieniu jej rozstrzygnięć. Tymczasem projekt ustawy zakłada, że organy państwa, przed których nadmierną ingerencją KRS miał sędziów chronić, w znacznej części przejmą kontrolę nad KRS. Nowe zasady wyborcze oraz zmiana organizacji wewnętrznej KRS naruszają równowagę instytucjonalną tego organu i podważają zaufanie do jego rzetelności i obiektywizmu.

Podejmując zagadnienia ustroju i trybu pracy KRS, ustawodawca ma wprawdzie pewien zakres swobody regulacyjnej (zob. art. 187 ust. 4 Konstytucji z 1997 r.), jednakże może z niego korzystać tylko w granicach wyznaczonych przez inne normy konstytucyjne. Nie może działać dowolnie, abstrahując

od rygorów, które nakłada na niego zasada podziału władzy czy niezależny charakter KRS. W projektowanej ustawie granice te zostały wyraźnie przekroczone, a sam zamysł prawodawczy jest wadliwy w stopniu, który uniemożliwia jego sanację w toku dalszych prac legislacyjnych.

Należy przy tym zauważyć, że opiniowana nowelizacja ustawy o KRS jest elementem zmian systemowych w sądownictwie. Kolejny projekt ustawy zmierza m.in. do zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk prezesów i wiceprezesów sądów oraz rozszerzenia nadzoru administracji rządowej nad działalnością administracyjną sądów (zob. wniesiony do Sejmu 12 kwietnia 2017 r. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw). Także te zmiany budzą głębokie zaniepokojenie.

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego w składzie:

Łukasz Bojarski – prezes zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja – prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

Dr Piotr Kładoczny – docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Dr hab. Marcin Matczak – profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka.

Dr hab. Tomasz Pietrzykowski – profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

dr Piotr Radzewicz - adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN

Dr Anna Śledzińska-Simon - Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Wrocławski

dr Tomasz Zalasieński - radca prawny, Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.

Prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück