



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 2002

Warszawa, 26 września 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o Krajowej Radzie
Sądownictwa oraz niektórych innych
ustaw.**

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Panią Annę Surówkę-Pasek – Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Panią Irenę Zofię Romaszewską – Doradcę Prezydenta w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z wyrazami szacunku

(-) Andrzej Duda

U S T A W A

z dnia 2017 r.

o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1139, 1183 i 1452) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 9 dodaje się art. 9a w brzmieniu:

„Art. 9a. 1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków Rady, wybieranych spośród sędziów, rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano wyboru ostatniego z nich. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do czasu rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady.”;

2) uchyla się art. 11;

3) po art. 11 dodaje się art. 11a–11e w brzmieniu:

„Art. 11a. 1. Marszałek Sejmu, nie wcześniej niż na 120 i nie później niż na 90 dni przed upływem kadencji członków Rady wybieranych spośród sędziów obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Rady.

2. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady są:

1) grupa co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat życia, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych;

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym.

- 2) grupa co najmniej 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.

Zgłoszenie dotyczy wyłącznie jednego kandydata na członka Rady.

3. Kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia, o którym mowa w ust. 1.

4. Zgłoszenie kandydata obejmuje informacje o osobie kandydata, pełnionych dotychczas funkcjach i działalności społecznej oraz innych istotnych zdarzeniach mających miejsce w trakcie zajmowania przez kandydata urzędu sędziego. Do zgłoszenia dołącza się zgodę sędziego na kandydowanie.

5. Prezes właściwego sądu, na wniosek Marszałka Sejmu, sporządza, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wniosku, informację o dorobku orzeczniczym kandydata, obejmującą doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, a także istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji. W przypadku gdy zgłoszenie dotyczy:

- 1) prezesa sądu rejonowego i okręgowego – informację sporządza prezes sądu wyższej instancji;
- 2) prezesa sądu apelacyjnego – informację sporządza wiceprezes sądu apelacyjnego.

6. W przypadku, gdy prezes właściwego sądu albo wiceprezes sądu apelacyjnego nie sporządzi informacji o dorobku orzeczniczym kandydata w terminie, o którym mowa w ust. 5, informację tę sporządza kandydat. Kopię sporządzonej przez siebie informacji o dorobku orzeczniczym kandydat przekazuje, odpowiednio, prezesowi właściwego sądu albo wiceprezesowi sądu apelacyjnego.

Art. 11b. 1. Zgłoszenia, o którym mowa w art. 11a ust. 2, dokonuje na piśmie pełnomocnik. Pełnomocnikiem jest osoba wskazana w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób z listy.

2. Do zgłoszenia, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1, załącza się wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy.

3. W przypadku wątpliwości, co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów Marszałek Sejmu, w terminie 3 dni od dnia otrzymania zgłoszenia, zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów.

4. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, czy złożono wymaganą liczbę podpisów w terminie 14 dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu.

5. Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 4, okaże się, że liczba prawidłowo złożonych podpisów przez osoby popierające wniosek jest mniejsza niż ustawowo wymagana, Marszałek Sejmu odmawia przyjęcia zgłoszenia.

Postanowienie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi.

6. Postanowienie może być zaskarżone przez pełnomocnika do Sądu Najwyższego w terminie 3 dni od dnia doręczenia. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w terminie 3 dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 3 sędziów. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny.

7. Do zgłoszenia, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, załącza się wykaz sędziów popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy.

8. Marszałek Sejmu, w terminie 3 dni od dnia otrzymania zgłoszenia, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2, zwraca się do Ministra Sprawiedliwości o potwierdzenie posiadania przez osoby składające zgłoszenie statusu sędziego. Minister Sprawiedliwości potwierdza posiadanie przez osoby składające zgłoszenie statusu sędziego w terminie 3 dni od dnia otrzymania pisma Marszałka Sejmu. Przepis ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio.

9. Wzór zgłoszenia oraz wzory wykazu obywateli i wykazu sędziów zgłaszających kandydata na członka Rady ustala, w drodze zarządzenia, Marszałek Sejmu. Zarządzenie Marszałka Sejmu podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Art. 11c. Zgłoszenia dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości.

Art. 11d. 1. Jeżeli Sejm, w terminie 90 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia, o którym mowa w art. 11a ust. 1, nie wybierze na wspólną czteroletnią kadencję, zgodnie z art. 9a ust. 1, piętnastu członków Rady, wybieranych spośród sędziów, albo wybierze mniej niż piętnastu członków Rady, wyboru na wolne stanowiska członków Rady dokonuje, spośród zgłoszonych kandydatów, Sejm w głosowaniu imiennym.

2. Każdy poseł uczestniczący w procedurze wyboru członków Rady wybieranych spośród sędziów ma tylko jeden głos i może głosować tylko na jednego kandydata.

3. Na kandydata poseł oddaje głos „za”, głos „przeciw” albo wstrzymuje się od głosu. Za wybranych członków Rady uważa się tych kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów. W przypadku gdy liczba oddanych na kandydatów głosów „za” jest równa, wybranym członkiem Rady jest kandydat, który otrzymał mniej głosów „przeciw”.

4. Jeżeli w wyniku zastosowania procedury określonej w ust. 1-3 nie dojdzie do dokonania wyboru piętnastu członków Rady, wybieranych spośród sędziów, wybór na wolne stanowiska członków Rady przeprowadza się ponownie.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, Marszałek Sejmu niezwłocznie obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”

o rozpoczęciu zgłaszania kandydatów na członków Rady. Art. 11a ust. 2-6, art. 11b i art. 11c stosuje się. Zgłoszenia kandydatów na członków Rady, dokonane przed dniem obwieszczenia Marszałka Sejmu, nie są uwzględniane.

Art. 11e. 1. Jeżeli przed upływem kadencji członka Rady wybieranego spośród sędziów zajdzie potrzeba ponownego obsadzenia mandatu członka Rady, Marszałek Sejmu niezwłocznie obwieszcza o wolnym mandacie. Przepisy art. 11a–11c stosuje się odpowiednio.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, do wyboru członka Rady, wybieranego spośród sędziów, stosuje się przepisy art. 9a ust. 1 i 2 oraz art. 11d.

3. Kadencja członka Rady wybranego w związku z wolnym mandatem upływa z dniem zakończenia kadencji członków Rady wybieranych spośród sędziów.”;

4) uchyla się art. 12 i 13;

5) w art. 14 uchyla się ust. 3;

6) w art. 20 w ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:
„Obrady są transmitowane za pośrednictwem Internetu.”;

7) w art. 21 po ust. 2 dodaje się ust. 2a–2c w brzmieniu:

„2a. W uzasadnionych przypadkach Przewodniczący Rady może zarządzić przeprowadzenie głosowania w trybie obiegowym za pośrednictwem poczty elektronicznej. Przewodniczący Rady przekazuje materiały zawierające dane osobowe w sposób zapewniający ich ochronę, a także zawiadamia członków Rady o sposobie oddania głosu oraz o nieprzekraczalnym terminie, w którym oświadczenie o oddaniu głosu „za”, głosu „przeciw” albo o wstrzymaniu się od głosu powinno zostać przekazane na adres poczty elektronicznej wskazany przez Przewodniczącego Rady.

2b. W przypadku podejmowania uchwał w trybie obiegowym, nie można zarządzić głosowania tajnego.

2c. Głosowanie w trybie obiegowym jest skuteczne, jeżeli w terminie wyznaczonym dla zajęcia stanowiska głos odda co najmniej połowa członków Rady.”;

8) w art. 22 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Rada, określając szczegółowy tryb działania, kieruje się potrzebą zapewnienia dostępności informacji o postępowaniu przed Radą oraz wyczerpującej informacji o kandydatach i powodach, dla których przedstawiono wniosek o powołanie osoby na stanowisko sędziego lub asesora sądowego.”;

9) w art. 24 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Do pracowników Biura stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 246

i 1139), z wyjątkiem wymogu odbycia stażu urzędniczego w sądzie lub prokuraturze, o którym mowa w art. 2 pkt 7 tej ustawy.”;

10) w art. 31:

a) w ust. 1 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„W skład zespołu wchodzi trzech członków Rady.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Członkami zespołu nie mogą być wyłącznie sędziowie.”,

c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a–2d w brzmieniu:

„2a. Wyznaczając zespół, o którym mowa w ust. 1, Przewodniczący Rady zawiadamia Ministra Sprawiedliwości o powołaniu zespołu oraz informuje o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi do przygotowania do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady.

2b. Minister Sprawiedliwości w terminie 21 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 2a, może przedstawić Radzie opinię w sprawie indywidualnej. Przed upływem terminu na przedstawienie opinii przez Ministra Sprawiedliwości zespół nie może przyjąć stanowiska, o którym mowa w art. 34 ust. 1.

2c. Nieprzedstawienie przez Ministra Sprawiedliwości opinii w sprawie indywidualnej, w terminie o którym mowa w ust. 2b, nie wstrzymuje prac zespołu.

2d. Opinię, o której mowa w ust. 2b, albo informację o jej nieprzedstawieniu dołącza się do dokumentacji postępowania w sprawie.”;

11) w art. 33 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W przypadku gdy Rada rekomenduje na stanowisko sędziowskie albo asesorskie osobę inną niż wskazana w stanowisku zespołu, o którym mowa w art. 34 ust. 1, podejmuje uchwałę większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy składu Rady.”;

12) w art. 35 w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia;”

13) po art. 44 dodaje się art. 44a w brzmieniu:

„Art. 44a. 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.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 358, 2103 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1452) w art. 10 w § 3 uchyla się pkt 2.

Art. 3. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, z późn. zm.²⁾) w art. 106i § 8 otrzymuje brzmienie:

„§ 8. Jeżeli Krajowa Rada Sądownictwa w terminie dwóch miesięcy od dnia przedstawienia wykazu i wniosku, o których mowa w § 7, nie zgłosi sprzeciwu, asesor sądowy pełni obowiązki sędziego przez okres 4 lat od dnia upływu dwumiesięcznego terminu, a w przypadku zgłoszenia sprzeciwu, od dnia uchylecia uchwały wyrażającej sprzeciw.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 i 2261) w art. 24 w § 4 uchyla się pkt 5 i 6.

Art. 5. W ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, z późn. zm.³⁾) w art. 16 w § 1 uchyla się pkt 4.

Art. 6. Członek Krajowej Rady Sądownictwa, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybrany na podstawie przepisów dotychczasowych, pełni swoją funkcję do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady wybranych przez Sejm spośród sędziów na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 7. Wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa na nową kadencję, w związku z zakończeniem pełnienia funkcji przez członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 6, dokonuje się na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że:

- 1) Marszałek Sejmu obwieszcza o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów do Rady w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia, o którym mowa w pkt 1;
- 3) Sejm wybiera spośród sędziów członków Rady, zgodnie z art. 9a ust. 1, najpóźniej w 60 dniu od dnia ogłoszenia obwieszczenia.

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1948, 2103 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 38, 60, 803, 1139 i 1452.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 2103 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 38 i 1452.

UZASADNIENIE

Odmowa podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw nie może być utożsamiana ze zgodą na obecną sytuację wymiaru sprawiedliwości. Polskie społeczeństwo nie ufa sądom, kwestionuje niezawisłość i bezstronność sędziów oraz zasadnie domaga się zmian. Zmiany powinny być wprowadzone i fakt ten nie jest przez nikogo kwestionowany. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw nie uzdrawiała kondycji polskiego sądownictwa. Nie wzmocniła prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Uzależnienie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa od politycznych decyzji i to bez poddania ich jakiegokolwiek kontroli społecznej nie stanowi gwarancji właściwego funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa, odpowiedzialnego za kreowanie kadry sędziowskiej. Sędzia wydaje wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, jest emanacją Państwa, decyduje o życiowych sprawach milionów Polaków, i obowiązkiem ustawodawcy jest uczynić wszystko, by takim sędzią został prawnik, nie tylko doskonale przygotowany merytorycznie, tj. znający przepisy i umiejący je stosować, ale przede wszystkim taki, który w aktach spraw sądowych dostrzega nie tylko zapisane prawniczym językiem karty, ale również ludzi, którzy zasługują na szacunek i wysłuchanie ich racji. Orzeczenia, które nie spełniają oczekiwań uczestników postępowań, powinny być przystępnie uzasadniane, tak, by łagodzić subiektywne poczucie krzywdy i niesprawiedliwości.

Przedstawiany projekt ustawy zmienia sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa – organu odpowiedzialnego za stan sędziowski, poprzez przyznanie obywatelom, obok sędziów, prawa wyłaniania kandydatów na członków Rady. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady będą: grupa co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat życia, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych, oraz grupa co najmniej 25 sędziów w stanie czynnym. Aprobata takiej regulacji spowoduje zwiększenie demokratycznej legitymacji członków Krajowej Rady Sądownictwa powoływanych z grona sędziów, wzmocni transparentność oraz umożliwi publiczną debatę nad kandydaturami .

Projekt nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na nowych członków Rady w okresie nie wcześniej niż na 120 dni i nie później niż na 90 dni przed upływem kadencji członków dotychczasowej Rady. Przepisy nowelizacji regulują także procedurę i termin zgłaszania Marszałkowi Sejmu kandydatów na członków Rady. Jak już wskazano, możliwość zgłaszania kandydatów została przyznana w projektowanych przepisach grupie co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej lub grupie co najmniej 25 sędziów. Zgłoszenie może dotyczyć wyłącznie jednego kandydata, co nie wyklucza możliwości poparcia przez obywatela lub sędziego więcej niż jednego zgłoszenia. Projektowana regulacja nie przewiduje możliwości anulowania złożonego podpisu.

W razie zgłoszenia sędziego na stanowisko członka Rady, prezes sądu właściwego dla zgłoszonego kandydata, sporządzi odpowiednią informację obejmującą: dorobek orzeczniczy kandydata, doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, a także istotne informacje dotyczące kultury urzędowania. Jeżeli natomiast wniosek dotyczyć będzie samego prezesa sądu, informację o nim sporządzi prezes sądu wyższej instancji, a w przypadku, gdyby wniosek dotyczył prezesa sądu apelacyjnego – wiceprezes tego sądu. W razie, gdyby prezes sądu właściwego do sporządzenia informacji nie wykonał swojego obowiązku we wskazanym terminie, proponowane przepisy umożliwiają sędziemu kandydatowi samodzielne sporządzenie stosownej informacji i przedstawienie jej Marszałkowi Sejmu. Sędzia będzie zobowiązany jednak do przekazania kopii opinii prezesowi sądu. Prawidłowe zgłoszenia kandydata na członka Rady Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości.

Obowiązkiem Marszałka Sejmu będzie również ustalenie, w drodze zarządzenia, wzoru zgłoszenia oraz wzorów wykazu obywateli i wykazu sędziów zgłaszających kandydata na członka Rady. Zarządzenie Marszałka Sejmu podlegać będzie publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Projekt przewiduje możliwość zaskarżenia do Sądu Najwyższego postanowienia Marszałka Sejmu odmawiającego przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady. Celem tego przepisu jest zapobieżenie przypadkom zniekształcania woli osób wspierających konkretne kandydaty sędziów aspirujących do członkostwa w Radzie. Sąd Najwyższy rozpozna skargę w terminie 3 dni w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 3 sędziów. Ze

względu na charakter sprawy, propozycja tak szybkiej procedury wydaje się uzasadniona. Porównywalna regulacja określająca termin rozpatrzenia sprawy przez Sąd Najwyższy zawarta jest w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, jak również w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (rozpatrywanie przez Sąd Najwyższy skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego).

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy dotyczące wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa były z inicjatywy Prokuratora Generalnego przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, stwierdził, że *ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie.*

Zgodnie z projektem, ostatecznego wyboru spośród zgłoszonych kandydatów dokonywać powinien Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów, tak, by członkowie organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów byli wyłaniany nie tylko przez większość parlamentarną, ale również przez pozostałe ugrupowania, co sprawi, że ich wybór będzie wynikiem porozumienia różnych ugrupowań reprezentowanych w Parlamencie. Poprzez wprowadzenie odmiennej wymaganej większości, projekt różnicuje procedurę wyboru przez Sejm członków Rady, którymi poza posłami, będą również sędziowie. Dla zachowania zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno sposób wyłaniania kandydatów spośród sędziów, jak i tryb ich wyboru, w tym m.in. większość głosów konieczną dla tego wyboru, zasadnie odróżnia dwie grupy członków Rady wyłanianych przez organ przedstawicielski, a więc niższą izbę polskiego Parlamentu. Należy przy tym podkreślić, że ograniczenia w swobodzie kreowania tej procedury wyznacza niezbywalna rola Krajowej Rady Sądownictwa, jaką jest stanie na straży niezawisłości i niezależności sądów. Wymaga ona, by sędziowie wchodzący w skład Rady posiadali odpowiednią legitymację oraz takie kwalifikacje i walory osobiste, by mogli tej funkcji odpowiednio podołać.

Jeżeli zawarcie porozumienia pomiędzy reprezentowanymi w Sejmie ugrupowaniami politycznymi okaże się niemożliwe i nie nastąpi wybór kwalifikowaną większością piętnastu członków Rady, projekt zakłada wprowadzenie procedury dodatkowego wyboru członków

Rady wybieranych spośród sędziów w formie głosowania imiennego. Szczegółowy tryb tej formy głosowania określa Regulamin Sejmu (art. 188 ust. 4). Zastosowanie głosowania imiennego i rezygnacja z dokonywania wyboru brakujących członków Rady zwykłą lub bezwzględną większością pozwoli na uniezależnienie składu Rady wyłącznie od woli aktualnej większości parlamentarnej i – jak należy przypuszczać – uwypukli osobiste atrybuty poszczególnych kandydatów.

Jednym z celów proponowanych zmian w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa jest odstępianie od zasady kadencji indywidualnych członków Rady wybieranych spośród sędziów. Takie rozwiązanie (kadencje indywidualne) Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Członkowie Rady, którzy są sędziami, będą wybierani na wspólną czteroletnią kadencję. Zgodnie z przedłożonym projektem, wspólna kadencja nowych członków-sędziów Rady rozpocznie się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano wyboru ostatniego z nich. Ich wybór, w miarę możliwości, powinien być dokonywany na tych samych zasadach i w porównywalnym trybie. Zatem niemożność dokonania wyboru członków Rady przez Sejm, pierwotnie kwalifikowaną większością głosów, a następnie z wykorzystaniem głosowania imiennego, uzasadnia zakończenie dotychczasowego postępowania wyborczego i zainicjowanie kolejnego – od początku.

Projektowane zmiany zakładają również dodanie do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa przepisów mających zastosowanie w sytuacji, w której doszłoby do potrzeby ponownego obsadzenia mandatu przed upływem kadencji sędziego – członka Rady.

Reprezentatywność Krajowej Rady Sądownictwa i jej społeczna akceptacja to właściwości zapewniające realizację jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest prawo do sądu, realizowane przez bezstronny, niezawisły, niezależny i sprawiedliwy sąd. Proponuje się więc wprowadzenie w projekcie regulacji umożliwiającej reprezentację w Radzie, w miarę możliwości, sędziów należących do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Jak podkreśla się w doktrynie (zob. B. Kostyk, *Niekonstytucyjność trybu wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa*, *IUSTITIA* 2/2015, s. 88; K. Szczucki [w:] *Konstytucja RP Komentarz*, red. M. Safjan L. Bosek, Warszawa 2016, t. 2, s. 1121; K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, *IUSTITIA* 3/2012, s. 124), istotną wadą

obecnie obowiązującej ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa jest nadreprezentacja w Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawicieli sądów wyższych szczebli instancyjnych. Liczba sędziów sądów rejonowych, stanowiących w rzeczywistości większość środowiska sędziowskiego, jest nieproporcjonalnie mała w stosunku do liczby sędziów pozostałych szczebli. Zaproponowana w projekcie ustawy regulacja obliuguje Sejm, do uwzględniania, przy dokonywaniu wyboru, potrzeby reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Jednocześnie z uwagi na fakt, iż zapewnienie szerokiej reprezentacji różnych grup sędziów jest uzależnione od dokonanych zgłoszeń (może się okazać, że wśród nich nie ma kandydatów reprezentujących wszystkie instancje sądowe), ww. wytycznymi Sejm kierował się będzie „w miarę możliwości”.

W związku z wprowadzeniem przez projektowane przepisy nowej procedury wyboru członków sędziów Krajowej Rady Sądownictwa, uchyla się przepisy art. 12-13 oraz art. 14 ust. 3 ustawy, regulujące dotychczasową procedurę ich wyboru.

Zmiana wprowadzana w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym, co do transparentności i przejrzystości procedowania organów państwowych, w tym organów stojących na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wprowadzenie możliwości transmisji obrad Krajowej Rady Sądownictwa za pośrednictwem Internetu przyczyni się do zwiększenia zaufania obywateli do prac tego organu.

Przyspieszeniu procedowania Krajowej Rady Sądownictwa służyć ma natomiast nowelizacja art. 21 ust. 3 ustawy. Umożliwia ona bowiem podejmowanie decyzji w trybie obiegowym. Jest to rozwiązanie znane polskiemu ustawodawcy i podejmowanie decyzji w takim trybie przewiduje chociażby ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.). W uzasadnionych przypadkach Przewodniczący Rady będzie mógł zarządzić przeprowadzenie głosowania w trybie obiegowym za pośrednictwem poczty elektronicznej. Przewodniczący Rady przekaże materiały zawierające dane osobowe w sposób zapewniający ich ochronę, a także powiadomi członków Rady o sposobie oddania głosu oraz o nieprzekraczalnym terminie, w którym oświadczenie o oddaniu głosu „za”, głosu „przeciw” albo o wstrzymaniu się od głosu powinno zostać przekazane na adres poczty elektronicznej wskazany przez Przewodniczącego Rady. Głosowanie w trybie obiegowym będzie skuteczne, jeżeli w terminie wskazanym do zajęcia stanowiska głos odda co najmniej połowa członków Rady.

Kolejną zmianą mającą na celu zwiększenie transparentności pracy Krajowej Rady Sądownictwa jest wprowadzany przepis art. 22 ust. 1a. Przepis ten precyzuje dyrektywy, jakie powinny być wzięte pod uwagę przy określaniu trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa, stawiając na pierwszym miejscu zapewnienie dostępności informacji o postępowaniu przed Radą oraz informacji o kandydatach i powodach, dla których przedstawiono wnioski o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego. Takie zdefiniowanie powyższych dyrektyw jest skorelowane ze zidentyfikowanymi oczekiwaniami społecznymi, co do sposobu ustalenia procesu decyzyjnego w zakresie opiniowania kandydatur na stanowiska sędziów, w tym przede wszystkim w zakresie zwiększenia jego przejrzystości, co wprost powinno się przełożyć na zwiększenie zaufania społecznego zarówno do Krajowej Rady Sądownictwa, jak i opiniowanych kandydatur.

Zmiana art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa ma charakter uściślający. Dotychczasowe rozwiązanie nie wskazywało dokładnie, jakie przepisy stosuje się do pracowników Biura Rady, zaznaczając jedynie, że są to przepisy o pracownikach urzędów państwowych. Jednocześnie ustawa z dnia 16 września 1992 r. o pracownikach urzędów państwowych nie nawiązywała w swojej treści do pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. Dodatkowo, z uwagi na charakter konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, i jego ściśle powiązanie z wymiarem sprawiedliwości, za właściwsze należy uznać objęcie pracowników Biura przepisami ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 246, z późn. zm.). Z oczywistych względów wyłączone zastosowanie art. 2 pkt 7 ww. ustawy, przewidującego wymóg odbycia stażu urzędniczego w sądzie lub prokuraturze.

Proponowana zmiana brzmienia art. 31 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa dotyczy składu zespołu powoływanego przez Przewodniczącą Rady w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Projekt, ograniczając liczbę członków zespołu do trzech, stanowi, iż członkami zespołu nie mogą być wyłącznie sędziowie.

Wyznaczając zespół, Przewodnicząca Rady zawiadomi Ministra Sprawiedliwości o powołaniu zespołu oraz poinformuje Ministra o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Minister Sprawiedliwości – w terminie 21 dni – będzie mógł przedstawić Radzie swoją opinię w rozpatrywanej sprawie indywidualnej. Nieprzedstawienie przez Ministra opinii w wyznaczonym terminie nie wstrzyma prac

zespołu. Opinia Ministra Sprawiedliwości albo – w przypadku jej nieprzedstawienia – informacja o braku opinii dołączana będzie do dokumentacji postępowania w sprawie. Tym samym Rada, rozpatrując daną sprawę na posiedzeniu, będzie dodatkowo dysponować stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości.

Kolejną zmianę wprowadza nowa treść art. 35 ust. 2. Zgodnie z projektowanym brzmieniem, przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście na stanowisko sędziowskie lub asesorskie zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do zgłoszenia.

Propozycja dodania do ustawy art. 44a wprowadza obowiązek przedkładania przez Krajową Radę Sądownictwa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie konkretnych sędziów wraz z uzasadnieniem, jak i informacji o pozostałych kandydatach wraz z oceną wszystkich kandydatów. Regulacja ta ma na celu umożliwienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej podjęcia prawidłowej decyzji, poprzez zapewnienie całościowego oglądu sprawy. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powinien mieć bowiem możliwość analizy wszystkich zgłoszonych kandydatur i podjęcia decyzji w sprawie powołania kandydata na tle pozostałych wniosków.

Przepisy art. 2, 4 i 5 projektu dostosowują ustawy: ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym do nowelizacji przedstawionej w niniejszym projekcie.

Zmiana wprowadzana w art. 3 projektu dotyczy trybu powoływania przez Ministra Sprawiedliwości asesorów sądowych w sądach powszechnych. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, z późn. zm.) umożliwia Krajowej Radzie Sądownictwa zgłoszenie, w terminie miesiąca, sprzeciwu wobec asesorów sądowych, którzy wcześniej zostali powołani przez Ministra Sprawiedliwości i złożyli wobec niego ślubowanie tożsame z sędziowskim. Minister Sprawiedliwości przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa wykaz mianowanych asesorów wraz z wnioskiem o powierzenie im pełnienia obowiązków sędziego. Jeżeli Krajowa Rada Sądownictwa w terminie miesiąca od dnia przedstawienia wykazu i wniosku nie zgłosi sprzeciwu, asesor

sądowy pełni obowiązki sędziego przez okres 4 lat. Mianowany przez Ministra Sprawiedliwości asesor sądowy w okresie, w którym nie pełni obowiązków sędziego (*przed stanowiskiem Krajowej Rady Sądownictwa lub w przypadku zgłoszenia sprzeciwu, do dnia uchylecia uchwały wyrażającej sprzeciw*), wykonuje zadania z zakresu ochrony prawnej inne niż wymiar sprawiedliwości.

Zasadnie wskazuje się, że ustawodawca wyznaczył Radzie zaledwie miesiąc na wyrażenie ewentualnego negatywnego stanowiska wobec konkretnego kandydata. Wynika stąd, że Krajowa Rada Sądownictwa, a więc organ kolegialny, działający w trybie posiedzeń, w stosunkowo krótkim czasie będzie musiała ustosunkować się do co najmniej kilkudziesięciu (albo i kilkuset) kandydatur. Jeżeli w praktyce Rada nie będzie w stanie – z przyczyn obiektywnych (organizacyjnych) – ocenić przedstawionych jej kandydatur, to przyznana jej kompetencja będzie w istocie rzeczy miała charakter czysto iluzoryczny.

Zmiana proponowana w art. 3 wydłuża termin zajęcia stanowiska przez Krajową Radę Sądownictwa do dwóch miesięcy.

Przepis art. 6 projektu stanowi, że członek Krajowej Rady Sądownictwa, wybrany na podstawie przepisów dotychczasowych, pełni swoją funkcję do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady wybranych przez Sejm spośród sędziów na podstawie przepisów projektowanej nowelizacji.

Proponowana regulacja związana jest z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, w którym stwierdzono, że art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa rozumiany w ten sposób, że kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przywołał wcześniejsze orzecznictwo dopuszczające wskazanie ustawą przesłanek wygaśnięcia mandatu członka Rady, co – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – stanowi o dopuszczalności odstępstwa od czteroletniej kadencji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro kadencja posłów i senatorów – członków Rady, nie ma obecnie charakteru indywidualnego, to kadencja także pozostałych, obieralnych członków Rady nie powinna mieć takiego charakteru.

Należy wskazać, że projekt przewiduje iż członkowie Rady wybierani spośród sędziów są wybierani na wspólną kadencję. Projektowane regulacje nie dotyczą przy tym określenia kadencji innych członków Rady, gdyż ich kadencja jest związana z okresem

pełnienia funkcji, w związku z pełnieniem której są wybierani lub powoływani do Rady. Proponowane rozwiązania służą więc realizacji wartości wskazanych w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, dopuścił możliwość skrócenia kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa pod warunkiem, że ustawodawca wskaże *nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności przyjętej regulacji*, ponieważ tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności.

Obecnie przesłanki wygaśnięcia mandatu przed upływem kadencji reguluje art. 14 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Samo wygaśnięcie mandatu, czyli zakończenie pełnienia funkcji członka Rady, nie jest równoznaczne z odejściem od konstytucyjnej zasady czteroletniej kadencji. W sprzeczności z tą zasadą byłoby ustanowienie w ustawie, np. trzyletniej kadencji. W projekcie respektowana jest długość trwania kadencji, określona w Konstytucji. Sama zasada nie została zatem złamana. Respektowana jest również zasada 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.

Wartości konstytucyjne uzasadniające proponowaną regulację wskazane zostały też w *Opinii odrębnej siedmiu członków Rady Legislacyjnej do opinii Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 sierpnia 2016 r.*

W opinii wskazano, iż istotne zmiany w sposobie wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa są wyrazem demokratyzacji procesu wyboru i stanowią rozwinięcie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Demokratyzacja ta stanowi niewątpliwie ważny interes publiczny stanowiący przesłankę uzasadniającą skrócenie kadencji osób piastujących mandat (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, i powołane tam orzecznictwo). Ponadto w opinii podkreślono, że *Nie negując znaczenia trwałości okresu kadencji, należy jednak uwzględnić aspekt nie mniej ważny, jakim jest reprezentatywność i jednolitość reprezentacji środowiska sędziów w KRS. Skrócenie kadencji trzeba postrzegać wyłącznie*

jako wyjątek, jednak dopuszczalny w sytuacji, gdy brak jest realnej możliwości wprowadzenia rozwiązań o charakterze przejściowym, gdy zmieniają się zasady reprezentacji sędziów w KRS. Nie byłoby rozwiązaniem formalnie prawidłowym, ani też praktycznie możliwym, wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą reprezentanci sędziów byłiby wybierani sukcesywnie wg nowej ustawy. Powodowałoby to bowiem sytuację zróżnicowania reprezentatywności sędziów w KRS. [...] Na skutek bowiem indywidualnej kadencji poszczególnych wybieralnych członków KRS (różnych terminów ich rozpoczęcia i zakończenia) wprowadzenie projektowych zmian ustrojowych bez skrócenia kadencji byłoby rozciągnięte w czasie i skomplikowane. [...] W efekcie, cały proces zmiany ustrojowej zakończyłby się dopiero w marcu 2020 r. (zakończenie kadencji ostatniego z dotychczasowych członków KRS), i co ważniejsze w tym czasie nastąpiłoby zróżnicowanie statusu członków KRS ze względu na formułę reprezentacji. [...] Wydaje się więc, iż spójność wprowadzanych zmian oraz możliwość funkcjonowania KRS zgodnie z jedną koncepcją ustrojową jest także wartością, która uzasadnia wcześniejsze zakończenie kadencji przez dotychczasowych wybieranych członków KRS. [...] Pozostawienie w składzie KRS sędziów wybranych według nieobowiązujących zasad naruszałoby w sposób istotny zaufanie ich wyborców. Wylanıano ich bowiem z inną świadomością co do podejmowanych decyzji personalnych i uzasadnionych oczekiwań w wyrażaniu woli wybierających sędziów.

W zakresie przepisów przejściowych projekt określa, iż wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa na nową kadencję, w związku z zakończeniem pełnienia funkcji przez członków Rady, o których mowa w art. 6, dokonuje się na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że:

- 1) Marszałek Sejmu obwieszcza o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów do Rady w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) kandydata na członka Rady zgłasza się Marszałkowi Sejmu w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia, o którym mowa w pkt 1;
- 3) Sejm wybiera spośród sędziów członków Rady najpóźniej w 60 dniu od dnia ogłoszenia obwieszczenia.

Proponuje się, aby projektowana regulacja weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Wejście w życie ustawy, w proponowanym brzmieniu, nie spowoduje obciążenia finansowego budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

ZARZĄDZENIE

MARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2017 r.

w sprawie określenia wzoru zgłoszenia oraz wzoru wykazu obywateli i wykazu sędziów zgłaszających kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa

Na podstawie art. 11b § 9 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1139, 1183, 1452 i) zarządza się, co następuje:

§ 1. Ustala się wzór:

- 1) zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia;
- 2) wykazu obywateli zgłaszających kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiący załącznik nr 2 do zarządzenia;
- 3) wykazu sędziów zgłaszających kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiący załącznik nr 3 do zarządzenia.

§ 2. Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

WZÓR
ZGŁOSZENIA KANDYDATA
NA CZŁONKA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

W związku z obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia (M.P. z r. poz.) zgłaszam swoją kandydaturę na członka Krajowej Rady Sądownictwa.

Imię (imiona)
Nazwisko
Nazwisko rodowe
Nazwiska poprzednio używane
Imiona rodziców
Data urodzenia
Miejsce urodzenia
Obywatelstwo
Numer ewidencyjny PESEL
Miejsce i adres zamieszkania

Dodatkowe informacje

1) Przebieg dotychczasowej służby na stanowisku sędziego

2) Czy toczy się przeciwko kandydatowi postępowanie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (jeżeli tak, należy określić organ, przed którym toczy się postępowanie)?

3) Czy kandydat został ukarany w postępowaniu dyscyplinarnym przewidzianym przepisami ustaw (jeżeli tak, należy określić organ i wymierzoną karę dyscyplinarną)?

4) Czy przeciwko kandydatowi toczy się postępowanie dyscyplinarne przewidziane przepisami ustaw (jeżeli tak, należy określić organ, przed którym toczy się postępowanie)?

5) Informacje o pracy:

a) w charakterze asesora sądowego

b) w charakterze asesora sądu wojskowego

c) w charakterze asesora prokuratorskiego

d) w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo – badawczym lub innej placówce naukowej, z posiadaniem tytułem naukowym profesora albo stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych

6) Informacje o zajmowanych stanowiskach i okresach pracy na tych stanowiskach:

a) sędziego sądu powszechnego

b) sędziego sądu administracyjnego

c) sędziego sądu wojskowego

d) prokuratora

e) prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa
7) Informacje o wykonywanym zawodzie adwokata, radcy prawnego lub notariusza
8) Informacje o uzyskaniu (należy podać datę): a) stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych b) tytułu naukowego profesora nauk prawnych
II. Inne ważne informacje
III. Wykaz załączników (rekomendacje, wybór publikacji, nagrody, odznaczenia itp.)

Niniejszym wyrażam zgodę na kandydowanie na członka Krajowej Rady Sądownictwa.

data

podpis.....

Załącznik nr 2 do zarządzenia
Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia (poz.)

WZÓR
WYKAZU OBYWATELI
ZGŁASZAJĄCYCH KANDYDATA
NA CZŁONKA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Wykaz obywateli zgłaszających kandydaturę Pani/Pana
(imię i nazwisko kandydata)

sędziego Sądu **W**
(oznaczenie sądu) (miejsowość)

na członka Krajowej Rady Sądownictwa

Lp.	Imię (imiona) i nazwisko	Adres zamieszkania (miejsowość, ulica, nr domu, nr lokalu)	Nr ewidencyjny PESEL	Podpis
1.	2.	3.	4.	5.

WZÓR
WYKAZU SĘDZIÓW
ZGŁASZAJĄCYCH KANDYDATA
NA CZŁONKA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Wykaz sędziów zgłaszających kandydaturę Pani/Pana
(imię i nazwisko kandydata)

sędziego Sądu W
(oznaczenie sądu) (miejsowość)

na członka Krajowej Rady Sądownictwa

Lp.	Imię (imiona) i nazwisko	Oznaczenie sądu, w którym orzeka sędzia, wraz z adresem siedziby tego sądu	Adres zamieszkania (miejsowość, ulica, nr domu, nr lokalu)	Nr ewidencyjny PESEL	Podpis
1.	2.	3.	4.	5.	6.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 11b ust. 9 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej ustala, w drodze zarządzenia, wzór zgłoszenia oraz wzory wykazu obywateli i wykazu sędziów zgłaszających kandydata na członka Rady.

Zarządzenie Marszałka Sejmu podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Proponuje się, aby projektowana regulacja weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.



SAŁD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-364/17

Warszawa, dnia 23 października 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-173-09/17

Data wpływu 24.10.2017r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 października 2017 r., GMS-WP-173-231/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.*

Z wyrazami szacunku



Opinia do przedłożonego przez Prezydenta RP
projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
oraz niektórych innych ustaw

1. Uwagi ogólne

Z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw wynika, że w istocie jedynym motywem dla opiniowanego przedłożenia jest „demokratyzacja” procesu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (s. 9 uzasadnienia). Pod tym hasłem doprowadza się jednak do istotnej ingerencji w zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji) przez: 1) wybór członków KRS przez Sejm spośród kandydatów zgłaszanych nie tylko przez grupę sędziów, ale także grupy co najmniej dwóch tysięcy obywateli, 2) przedterminowe zakończenie dotychczasowej kadencji członków KRS oraz 3) ograniczenie szans wyboru kandydatów do KRS zgłoszonych przez sędziów.

Niestety po raz kolejny stwierdzić trzeba, że pod pozornie słusznymi ideami (tzw. „demokratyzacja”), formułuje się propozycje, które prowadzą do znacznego osłabienia organu mającego stać na straży niezależności sędziowskiej i podporządkowania go władzy ustawodawczej. Mając w pełni świadomość złożonej relacji pomiędzy poszczególnymi władzami w zakresie określonym zasadą podziału władz (art. 10 Konstytucji RP), podkreślić zatem należy, że rzeczywisty cel zmiany jest zgoła inny. Chodzi o zmianę ustroju dokonywaną wbrew regulacjom Konstytucji RP, które w sposób jasny i czytelny określają pozycję Krajowej Rady Sądownictwa.

Proponowany w projektowanej ustawie wybór członków KRS, czy to większością kwalifikowaną, czy to w głosowaniu imiennym według zasady „jeden poseł – jeden głos” narusza przepisy Konstytucji RP. Podporządkowanie Rady większości parlamentarnej – niezależnie od tego, czy większości kwalifikowanej, czy też ustalonej w inny sposób, na zasadach określonych w projektowanym art. 11d ustawy nowelizowanej – jest niezgodne z zasadami demokracji konstytucyjnej. W tym kontekście bezcelowa wydaje się ocena zaproponowanego sposobu wyłaniania członków KRS w tzw. procedurze awaryjnej, do czego niestety sprowadza się obecnie tocząca się debata publiczna.

Podobnie, jak w przypadku ustawy o Sądzie Najwyższym, tak i w odniesieniu do analizowanego projektu, stwierdzić trzeba, że mamy do czynienia z jednoznacznym wyjściem poza to, co w nauce i teorii prawa uznaje się za dozwolone. Zaobserwować można przy tym

brak spójności prezentowanych stanowisk i instrumentalne podejście do wykładni ustawy zasadniczej.

2. Wybór członków KRS przez Sejm spośród kandydatów zgłoszonych również przez obywateli

Projektowana ustawa przewiduje, że wyboru sędziów do KRS dokonuje Sejm (art. 1 pkt 1 projektu). Przedmiotowe rozwiązanie jest jednoznacznie niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, który stanowi, że KRS składa się z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. „Nowatorski” sposób wykładni analizowanego unormowania doprowadził Projektodawcę do wniosku, że skoro w przepisie nie wskazuje się, przez kogo owi członkowie mają być wybierani, to może być to w zasadzie każdy organ, w tym również Sejm RP. Jest to bardzo instrumentalne spojrzenie na jeden punkt ust. 1, w którym całkowicie pomija się jego systematykę. Wystarczy bowiem spojrzeć na pkt 3, w którym kompetencja Sejmu w zakresie wyboru członków KRS sprowadza się do wyboru jedynie czterech z nich. Gdyby zatem ustrojodawca chciał, aby w zakresie uprawnień Sejmu leżał także wybór sędziów do KRS to uczyniłby to *explicite* w treści pkt. 3. Z kolei pkt 1 stanowi o tym, kto jest członkiem KRS z mocy samej Konstytucji. Jest to Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości (a zatem przedstawiciel władzy wykonawczej), Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz osoba powołana przez Prezydenta RP (a zatem po raz kolejny przedstawiciel władzy wykonawczej). Z lektury art. 187 ust. 1 Konstytucji RP, ale tym razem całej jednostki redakcyjnej, a nie tylko ograniczonej do jej jednego punktu wynika zatem, że KRS składa się z: 1) Pierwszego Prezesa SN oraz Prezesa NSA (jako przedstawicieli dwóch wskazanych Konstytucji pionów sądownictwa, przy czym uwzględnić należy odrębne, ustrojowe umieszczenie SN oraz NSA), 2) dwóch przedstawicieli władzy wykonawczej, 3) czterech przedstawicieli władzy ustawodawczej oraz 4) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, jako przedstawicieli władzy sądowniczej.

Nie powinno przy tym wywoływać żadnych wątpliwości to, że aby był zagwarantowany udział w KRS przedstawicieli władzy sądowniczej, to muszą oni być wybierani przez tę władzę. Trudno bowiem mówić o przedstawicielu danej władzy jeśli wybiera go inna władza, od której jest on bezpośrednio zależny. Po raz kolejny więc widać, że utrwalonemu znaczeniu określonych pojęć nadaje się w języku aktów prawnych znaczenie dotychczas nieznanne, co więcej sprzeczne z nim i wykluczane przez zasady logiki. Niespójność ta wydaje się tym bardziej ewidentna, gdy zestawia się deklaracje zawarte w uzasadnieniu opiniowanego projektu z publicznymi deklaracjami Projektodawcy. Z jednej bowiem strony w uzasadnieniu opiniowanego projektu zakłada się, że skoro *ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać (...) sędziów* do Krajowej Rady Sądownictwa, to ustawodawca ma pełną swobodę w zakresie przyznawania poszczególnym organom władzy publicznej kompetencji do dokonywania takiego wyboru. Z drugiej jednak strony Projektodawca zrezygnował z pomysłu, aby w razie braku możliwości wyboru członków KRS większością 3/5, wyboru tego dokonywał Prezydent

RP, wskazując na wątpliwości natury konstytucyjnej, związane z faktem, że z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP wynika, iż Prezydent RP powołuje tylko jednego członka KRS. Tymczasem argumenty przeciwko wyborowi członków KRS przez Prezydenta RP przemawiają także przeciwko możliwości dokonywania ich wyboru przez Sejm RP.

Przeciwko rozwiązaniu proponowanemu w projektowanej ustawie przemawia również wykładnia systemowa innych regulacji konstytucyjnych, w tym zwłaszcza art. 173 oraz art. 10 Konstytucji, które wskazują wyraźnie na konstytucyjny zakres domniemań kompetencyjnych, jakich nie można przełamywać przepisami ustaw zwykłych¹. Skoro – jak stanowi art. 173 Konstytucji RP – sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz, a KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to wyboru sędziów do Rady powinni dokonywać sami sędziowie, nie zaś politycy, przed którymi Rada ma chronić sędziów. W tym kontekście mamy zatem do czynienia z przekroczeniem swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego, które jest tym bardziej niedopuszczalne, że Krajowa Rada Sądownictwa, działając w składzie konstytucyjnie określonym, występuje wobec innych organów władzy publicznej jako niezależny organ konstytucyjny stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, będąc w tym zakresie jedną z głównych instytucji w systemie demokratycznego państwa prawnego². W istocie mamy zatem do czynienia nie z demokratyzacją wyboru sędziów, ale ewidentnym obejściem art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, zakładającym posługiwanie się prawem w celu sprzecznym z założeniami systemu prawnego.

Warto również pamiętać, że niezależność Rady i jej efektywność wymagają takiego ukształtowania procedury wyboru sędziów do Rady, który nie powinien stwarzać choćby tylko ryzyka ograniczenia niezawisłości sędziowskiej. Projektowana zmiana sprowadza natomiast immanentne ryzyko zagrożenia niezawisłości sędziowskiej i pozbawia KRS zdolności do działania zgodnego z wymaganiami określonymi w Konstytucji RP. Modyfikując sposób wyboru sędziów do Rady, pozbawia się KRS zdolności wypełniania konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów w tym zakresie, w jakim ustrojodawca chce chronić sądy i sędziów od niezgodnego z ustawą zasadniczą oddziaływania pozostałych władz oraz polityków. Wynikająca z art. 187 Konstytucji RP przewaga sędziów w procesie zgłaszania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego zostaje – bez zmiany Konstytucji – zastąpiona przewagą przedstawicieli władzy ustawodawczej, mających bezpośredni wpływ na obsadę zdecydowanej większości KRS.

W tym kontekście bezcelowa wydaje się ocena zaproponowanego sposobu wyłaniania członków KRS w tzw. procedurze awaryjnej. Podobnie jak wybór większością kwalifikowaną, będzie ona bowiem dotknięta opisaną wyżej wadą natury konstytucyjnej. Podporządkowanie Rady większości parlamentarnej – niezależnie od tego, czy większości kwalifikowanej, czy też ustalonej w inny sposób, na zasadach określonych w projektowanym art. 11d ustawy nowelizowanej – jest niezgodne z zasadami demokracji konstytucyjnej, w której – jak to sformułował Trybunał Konstytucyjny – Sejm może „dużo”, ale nie może „wszystkiego”³.

¹Tak L. Garlicki: Prawo konstytucyjne, Warszawa 2016, s. 89.

²Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 36/01.

³Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 4/06.

Według Trybunału „fundamentem demokratycznego państwa prawnego stała się zasada nadrzędności Konstytucji. Taka konstrukcja została stworzona m.in. w celu uniknięcia – historycznie znanego – doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji sprowadzonego – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej⁴. Projektowana ustawa odzwierciedla koncepcję demokracji trudną do pogodzenia z rozumieniem demokratycznego państwa prawnego przyjętym w orzecznictwie konstytucyjnym.

Jedynie na marginesie należy podkreślić, że tezie o „demokratyzacji” procesu wyboru członków KRS będących sędziami przeczy brak jakichkolwiek mechanizmów zapewniających proporcjonalny udział różnych grup zawodowych sędziów w KRS. Projektodawca proponuje jedynie, aby dokonując wyboru członków KRS, Sejm, „w miarę możliwości”, uwzględnił potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów (projektowany art. 9a ust. 2 ustawy nowelizowanej). Propozycja, aby obowiązek ten był realizowany „w miarę możliwości” może wywoływać liczne spory co do ważności wyborów poszczególnych członków Rady w sytuacji, gdy – mimo istnienia możliwości – w składzie KRS nie byłyby reprezentowane wszystkie grupy sędziów wymienione w art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Proponowane rozwiązanie może wręcz prowadzić do petryfikowania stanu, który Projektodawca określił we wniosku o ponowne rozpatrzenie przez Sejm RP ustawy z dnia 22 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk Sejmowy nr 1792) mianem „patologii polegającej na nadreprezentacji w KRS przedstawicieli sądów wyższych szczebli instancyjnych”.

3. Zaproponowany sposób zgłaszania kandydatów w kontekście konstytucyjnych ograniczeń dotyczących sędziów i zadań KRS

W założeniu Projektodawcy wybór członków KRS ma zostać „zdemokratyzowany” również w ten sposób, że możliwość zgłaszania kandydatów na członków Rady przysługiwać będzie nie tylko grupom sędziów, ale także grupom co najmniej dwóch tysięcy obywateli (art. 11 a ust. 2 projektu). Projekt przewiduje, że do zgłoszenia załącza się wykaz podpisów, ale nie precyzuje sposobu zbierania podpisów, w szczególności przez konkurencyjne grupy obywateli, zwłaszcza w sądach lub przed sądami. Koncepcja zbierania podpisów przez grupy obywateli może prowadzić do formułowania wobec kandydatów do KRS zarzutów naruszenia ograniczeń wynikających już z Konstytucji RP. W Konstytucji RP wskazuje się bowiem w art. 103 ust. 2 i art. 178 ust. 3 zakres ograniczeń związanych z piastowanym stanowiskiem sędziowskim i zabrania sędziom przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wprowadzenie rozwiązania polegającego na zgłaszaniu kandydatów na członków Rady przez obywateli może uwikłać sędziów-kandydatów w tego rodzaju działalność. Co więcej, omawiane rozwiązanie sprowadza immanentne ryzyko, że zbieraniem podpisów zajmować będą się partie polityczne, organizujące obywateli wokół

⁴ Ibidem.

konkretnych kandydatów. Sędzia, którego 2000 obywateli zechce zgłosić jako kandydata do KRS, będzie wybrany do Rady, jeżeli zyska poparcie reprezentowanych w Sejmie partii politycznych. Również zatem w tym zakresie tzw. demokratyzacja wybór członków KRS jest jednoznacznie niekonstytucyjna.

W tym kontekście należy dodatkowo podkreślić, że brak regulacji dotyczących sposobu zgłaszania kandydatów na członków KRS stwarza możliwość pozbawienia szans kandydatów zgłaszanych przez sędziów. Jedynie teoretycznie bowiem kandydaci zgłaszani przez sędziów będą mieli takie same szanse wyboru jak kandydaci zgłoszeni przez grupy obywateli zorganizowane wokół bądź nawet przez partie polityczne. Taki sposób podporządkowania członków KRS każdorazowej większości parlamentarnej może utrudniać obronę niezależności sędziowskiej.

4. Przedterminowe zakończenie kadencji obecnych członków KRS

W art. 6 projektu przewiduje się skrócenie dotychczasowej kadencji członków KRS. Rozwiązanie to jest niezgodne z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata. Jest to kadencja konstytucyjna, podobnie jak kadencja Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ale również Prezydenta RP czy Sejmu bądź Senatu RP, co oznacza, że członków Rady nie można odwołać przed upływem kadencji.⁵ Według Projektodawcy zmiana sposobu wyboru członków Rady stanowi rozwinięcie zasady demokratycznego państwa prawnego. Jednakże wbrew temu twierdzeniu ocena projektu prowadzi do wniosku przeciwnego. Zakończenie kadencji wybranych członków Rady w drodze ustawy oznacza bowiem ingerencję ustawodawcy w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa.

Z kolei powoływanie się przez Projektodawcę na wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07 przez odwołanie się do określonego fragmentu tego rozstrzygnięcia bez zachowania całego kontekstu interpretacyjnego, wypacza wnioski na jakie powołano się w uzasadnieniu projektu. W świetle bowiem też zawartych w tym rozstrzygnięciu należałoby jednoznacznie stwierdzić, że mamy akurat do czynienia z ewidentnie nieproporcjonalną ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa⁶. W 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

⁵ Tak K. Szczucki: uwagi do art. 187, w: M. Safjan, L. Bosek, red.: *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016, t. II, s. 1123.

⁶ Por. ocenę ingerencji o takim charakterze w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 25/07. Por. także R. Piotrowski, *Uwagi o konstytucyjnych granicach zmian ustawowych dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] G. Borkowski (red.), *Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich*, Warszawa-Toruń 2016, s. 63 i nast.

narusza Konstytucję⁷. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że „zmiana mechanizmów regulacyjnych (...) winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji)⁸. Według Trybunału Konstytucyjnego złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności⁹. W tym świetle nie można uznać za uzasadnione dążenie do podporządkowania Krajowej Rady Sądownictwa większości sejmowej, co – jak wynika z okoliczności towarzyszącym przedłożeniu omawianej ustawy – jest priorytetowym celem projektu.

Trudno też uznać za „nadzwyczajną, konstytucyjnie uzasadnioną okolicznością” deklarowane przez Projektodawcę odstępianie od zasady kadencji indywidualnych członków Rady wybieranych spośród sędziów. Projektodawca powołuje się w tym zakresie na wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17. Podkreślenia wymaga jednak, że w odniesieniu do składu orzekającego w tej sprawie formułowano szereg zastrzeżeń, które nakazują wątpić, czy w ogóle można w tym przypadku uznać, że mamy do czynienia z wyrokiem TK, czy też – jak to określa się w doktrynie prawa procesowego – orzeczeniem nieistniejącym.

W tym kontekście należy wyraźnie podkreślić, że skrócenie kadencji wybranych członków Rady oznaczać będzie wprowadzenie ustawą zwykłą zmiany art. 187 ust. 3 Konstytucji RP. Byłaby to zarazem zmiana tożsamości ustrojowej KRS polegająca na odejściu, od przedstawionej już wyżej, a przejawiającej się w trwałości kadencji wybranych sędziów, zasadniczej niezależności tej Rady od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Wcześniejsze w stosunku do terminu wynikającego z Konstytucji zakończenie kadencji Rady należy również oceniać mając na względzie stanowisko TSUE. Oceniając sprawę dotyczącą zakończenia kadencji węgierskiego inspektora ochrony danych osobowych TSUE wskazał, że stworzenie tego rodzaju rozwiązania w ustawie zwykłej musiałoby prowadzić do uzależnienia członków organu, którego miałoby to dotyczyć, od czynnika politycznego. Według Trybunału gdyby w Unii Europejskiej „każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach, zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciężące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności (...). Ma to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach¹⁰.

⁷ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. P 11/98, K 26/00 i K 8/07.

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/07.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Por. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie C-288/12 *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*. Wprawdzie wyrok ten dotyczył

5. Zmiany w zakresie postępowania przed KRS

Projektowana ustawa zawiera także szereg propozycji dotyczących zmiany sposobu postępowania przed KRS. I tak, w art. 21 ust. 3 ustawy nowelizowanej proponuje się możliwość podejmowania decyzji w trybie obiegowym, co zgodnie z deklaracją Projektodawcy, ma służyć „przyspieszeniu procedowania KRS”. Należy jednak zwrócić uwagę, że głosowanie obiegowe w zasadzie eliminuje możliwość przeprowadzenia dyskusji, która – ze względu na wagę spraw rozpatrywanych przez KRS – wydaje się immanentnym elementem procesu wypracowywania stanowiska. Co więcej, omawiane rozwiązanie pozostaje w oczywistej sprzeczności z deklarowaną przez Projektodawcę intencją zapewnienia transparentności w pracach Rady.

Zastrzeżenia należy sformułować także w odniesieniu do projektowanego art. 31 ustawy nowelizowanej, w którym proponuje się zmianę dotyczącą składu zespołu powoływanego przez Przewodniczącego Rady w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Projekt, ograniczając liczbę członków zespołu do trzech, stanowi, iż członkami zespołu nie mogą być wyłącznie sędziowie. Nie wprowadza jednak analogicznych ograniczeń do członków KRS wybranych przez organy władzy ustawodawczej. Tym samym może się zdarzyć, że członkami zespołu będą mogli być wyłącznie politycy.

Uzasadnione wątpliwości wywołuje także propozycja dodania do ustawy nowelizowanej art. 31 ust. 2a, który nakazuje Przewodniczącemu KRS zawiadomienie Ministra Sprawiedliwości o powołaniu zespołu oraz o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi do przygotowania do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Celowość takiego rozwiązania jest wysoce wątpliwa, skoro Minister Sprawiedliwości jest z urzędu członkiem KRS. Czyni też z Ministra Sprawiedliwości uprzywilejowanego członka Rady. Tymczasem członkowie Rady powinni być równoprawni, gdyż działają wspólnie jako jeden kolegialny organ (por. wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 40/07).

Wątpliwości budzi także projektowany art. 44a ustawy nowelizowanej, który wprowadza obowiązek przedkładania przez KRS Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie konkretnych sędziów wraz z uzasadnieniem, jak i informacji o pozostałych kandydatach wraz z oceną wszystkich kandydatów. Zgodnie z uzasadnieniem opiniowanego projektu, regulacja ta ma na celu umożliwienie Prezydentowi RP podjęcia prawidłowej decyzji, poprzez zapewnienie całościowego oglądu sprawy, albowiem – zdaniem Projektodawcy – Prezydent RP powinien mieć możliwość analizy wszystkich zgłoszonych kandydatur i podjęcia

niezależności krajowych organów nadzoru w zakresie ochrony danych osobowych, który to wymóg wynikał z art. 28 ust. 1 zd. 2 dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, niemniej jednak poczynione na gruncie tego przepisu da się odnieść do analogicznych wymogów wynikających czy to z prawa unijnego, czy to prawa

decyzji w sprawie powołania kandydata na tle pozostałych wniosków (s. 7 uzasadnienia). Należy jednak przypomnieć, że w świetle zasady legalizmu wątpliwe jest, aby Prezydent RP mógł dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji opiniowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego przyznanej Radzie. Prezydent RP nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez KRS, gdyż nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze (zob. postanowienie w sprawie o sygn. akt Kpt 1/08)

6. Pozostałe zmiany przewidziane w projekcie

Na aprobatę zasługuje natomiast propozycja zmiany art. 24 ust. 4 ustawy nowelizowanej uściślająca status pracowników Biura KRS oraz propozycja zmiany brzmienia art. 35 ust. 2 tejże ustawy. Zmiany te eliminują istniejące w obecnym stanie prawnym luki oraz doprecyzowują obowiązujące przepisy.

Pozytywnie należy ocenić także propozycję wydłużenia w art. 3 projektu terminu na zgłoszenie przez KRS sprzeciwu wobec asesorów sądowych, którzy wcześniej zostali powołani przez Ministra Sprawiedliwości i złożyli wobec niego ślubowanie tożsame z sędziowskim. W pełni zasadnie wskazuje bowiem Projektodawca, że obecnie obowiązująca regulacja tej problematyki sprawia, że KRS jako organ kolegialny, działający w trybie posiedzeń, w stosunkowo krótkim czasie będzie musiała ustosunkować się do ogromnej ilości kandydatur, co może czynić przyznaną jej kompetencję czysto iluzoryczną.

Podobnie należy ocenić propozycję wprowadzenia w projektowanym art. 20 ust. 1 ustawy nowelizowanej możliwości transmisji obrad Krajowej Rady Sądownictwa za pośrednictwem Internetu. Należy bowiem zgodzić się z Projektodawcą, że takie rozwiązanie może przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do KRS.



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 17 października 2017 r.

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-230/17
GMS-WP-173-231/17

NRA.12-SM-1.199.2017
NRA.12-SM-1.200.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

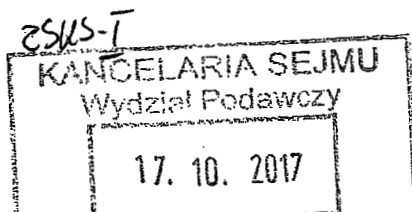
L. dz. AP-173-28/17

Data wpływu 18.10.2017r.

W odpowiedzi na pisma z dnia 3 października 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do przedstawionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektów ustaw: o Sądzie Najwyższym oraz o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

adw. prof. dr hab. Maciej Gutowski

Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
Naczelnej Rady Adwokackiej



**Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 26 września
2017 r.**

oraz

**do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie
Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 września 2017 r.**

Poznań, dnia 17 października 2017 r.

I. Wstęp

Opinia niniejsza sporządzona została w związku z przedstawieniem do zaopiniowania Naczelnej Radzie Adwokackiej Prezydenckiego projektu o Sądzie Najwyższym z dnia 26 września 2017 r. (dalej: „Projekt SN”) oraz projektu nowelizacji ustawy o KRS (dalej: „Projekt KRS”). Przekazane do oceny projekty stanowią kolejną propozycję aktu normatywnego konstruowanego w związku z realizacją koncepcji reformy mającej na celu restrukturyzację i usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przygotowaną i przedstawioną we właściwym trybie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako alternatywna koncepcja rozwiązań ustawowych w stosunku do zawetowanych przez Prezydenta w lipcu ustaw o KRS oraz SN.

Ustawy o KRS oraz SN, stanowiące przedmiot decyzji Prezydenta w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji RP o przekazaniu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, oparte w całości na poselskich projektach, spotkały się na etapie prac legislacyjnych z licznymi zastrzeżeniami zgłaszanymi zarówno przez przedstawicieli środowiska naukowego, jak i przedstawicieli praktyków - prawników aktywnych zawodowo. Opinię w tym zakresie na etapie prac ustawodawczych złożyła także Naczelna Rada Adwokacka, podnosząc, że rozwiązania zawarte w projekcie są niezgodne z kluczowymi zasadami ustroju wynikającymi z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w szczególności z zasadą trójpodziału władzy oraz zasadą niezawisłości sądów, bowiem zakładały daleko idące zmiany w zakresie ustroju, personalnej obsady i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w relacji do władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Projekt SN i Projekt KRS to kolejne propozycje aktów normatywnych, zakładających reformę wymiaru sprawiedliwości, przedstawione przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako alternatywne rozwiązanie w stosunku do zawetowanych ustaw z dnia 12 lipca 2017 r. oraz z dnia 20 lipca 2017 r.

Przypomnieć należy również, że z uwagi na tempo prac legislacyjnych nad ustawami poselskimi, w szczególności nad ustawą o Sądzie Najwyższym z dnia 20 lipca 2017 r., uwaga opinii publicznej skupiona była na wskazaniu wątpliwości co do zgodności proponowanych zmian z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz konsekwencji, jakie mogą wiązać się z wprowadzeniem ich w życie. Cel niniejszej opinii jest natomiast szerszy – Opiniujący pragnie nie tylko ocenić potrzebę wprowadzenia proponowanych przez Prezydenta RP zmian w zakresie ustroju sądownictwa powszechnego, ale także poddać analizie aktualne problemy związane z funkcjonowaniem sądów powszechnych i odpowiedzieć na pytanie, czy propozycje, nad którymi pochyla się obecnie władza ustawodawcza, w istocie dążą do poprawy jakości funkcjonowania sądów w Polsce. Innymi słowy, celem niniejszej opinii jest wyjście poza aktualnie toczącą się dyskusję na temat celowości i poprawności propozycji zmian zawartych w Projekcie SN i Projekcie KRS oraz dokonanie oceny z punktu widzenia kompletności proponowanych rozwiązań, a także zwrócenie uwagi na inne obszary działalności sądownictwa powszechnego, które wymagają usprawnienia i które nie stanowią przedmiotu

zainteresowania ani opinii publicznej, ani władzy ustawodawczej. Przedstawione analizy odnoszą się więc do całego konceptu zmian w obszarze sądownictwa, przeprowadzanych przez większość parlamentarną, gdyż przedstawione przez Prezydenta projekty ustaw o KRS i SN są jedynie alternatywną formą realizacji koncepcji zaproponowanej w zawetowanych ustawach. Z tych zapewne względów przekazane do oceny Projekt KRS i Projekt SN zasadniczo nie wykraczają poza obszary objęte zakresem regulacji ustaw zawetowanych przez Prezydenta. Opierają się także na zawartej w nich koncepcji regulacji ustawowych podstaw funkcjonowania SN i KRS, wprowadzając do niej różnorakie modyfikacje.

Opiniując, poddając krytycznej analizie proponowane zmiany w zakresie funkcjonowania sądownictwa, nie kwestionuje, jak się wydaje, powszechnie już dzisiaj akceptowanej konieczności przeprowadzenia reformy w zakresie funkcjonowania sądownictwa powszechnego. Wątpliwości budzi natomiast fakt, czy w istocie to ustawy ustrojowe są źródłem tych problemów, a w konsekwencji, czy ich zmiana faktycznie doprowadzi do celu, jakim jest usprawnienie pracy sądów. Kluczowa jest w tym zakresie myśl, że celu w postaci usprawnienia wymiaru sprawiedliwości nie da się uzyskać bez współdziałania prawników – praktyków wszystkich zawodów i konsekwentnego wdrażania rozwiązań dostrzeganych z perspektywy sali sądowej.

Należy wskazać, że wbrew pozorom, dla realizacji codziennych obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem sądownictwa powszechnego drugorzędne znaczenie mają normy prawne wynikające z ustawy o Sądzie Najwyższym, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz znowelizowanej już ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, które aktualnie stanowią w zasadzie wyłączny przedmiot zainteresowania opinii publicznej. Normy prawne zawarte we wskazanych ustawach nie są w bezpośredni sposób związane z rozpatrywaniem spraw przez sądy powszechne, a zatem ich zmiana nie jest w stanie doprowadzić do poprawy sytuacji na tej płaszczyźnie.

W celu zobrazowania zasadności przedstawionego poglądu, można posłużyć się analogią do istniejących w systemie prawnym instytucji takich jak Krajowy Rejestr Sądowy, czy Baza Ksiąg Wieczystych. W praktyce pojawiają się zarzuty związane ze zbyt długim czasem oczekiwania na dokonanie rejestracji zmiany danych czy ze zbyt sformalizowaniem postępowań związanych ze zmianą wpisów we wskazanych rejestrach, skutkujących oddalaniem wniosków np. z uwagi na nieprawidłowe wypełnienie stosownych rubryk w formularzu. Można w związku z tym zadać pytanie, czy zmiana zasad obsadzania stanowisk w wydziałach rejestrowych w istocie zmieni cokolwiek w zakresie procedury rozpoznawania wniosków? Wydaje się bowiem, że w sytuacji, w której procedury ich rozpatrywania pozostałyby całkowicie takie same, zapadałyby takie same orzeczenia, wydane jedynie przez inne osoby. Czy natomiast wprowadzenie zwiększonej kontroli i zaostrezenie odpowiedzialności dyscyplinarnej przyspieszyłoby rozpoznawanie wniosków? Referendarze orzekający w dalszym ciągu pozostawaliby tak samo obciążeni pracą, a ich uwaga zostałaby

zwrócona na sprawy wewnątrzwydziałowe, związane z obowiązkiem wykazywania, że postępują zgodnie z procedurami w miejsce sprawniejszego rozpoznawania wniosków.

Wydaje się w związku z tym, że zmiana ustrojowa, która proponowana była w projektach poselskich, a która obecnie w innej nieco odsłonie proponowana jest przez Prezydenta, sama w sobie nie ma istotnego wpływu na poprawę funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

Zdaniem Opiniującego, wszelkie zmiany ustrojowe powinny być kompatybilne z reformami postępowań oraz sądów i powinny być przeprowadzane kompleksowo, po właściwym zdiagnozowaniu niedostatków aktualnie funkcjonującego systemu. Innymi słowy, koncepcja ustroju sądownictwa winna być dopasowana do koncepcji jego funkcjonowania, a nie odwrotnie. Reforma powinna także stanowić propozycję rozwiązania ujawnianych w ramach funkcjonowania sądownictwa problemów, wśród których przede wszystkim wskazuje się na:

- konieczność zniesienia barier sądowych związanych z nadmiernie wysokimi opłatami sądowymi i konieczność obniżenia kosztów postępowania, warunkujących możliwość rozpoznania sprawy przez sąd;
- niespójny system reguł postępowania, wymagający poczynienia szeregu zmian w zakresie przepisów postępowania w celu zwiększenia przejrzystości obowiązujących procedur, w tym:
 - o konieczność ich uproszczenia, ujednoczenia i poszerzenia możliwości interdyscyplinarnego rozpoznawania spraw;
 - o ograniczenie postępowań incydentalnych i odrębnych;
 - o zwiększenie znaczenia trybu procesowego;
- niedrożny system sądownictwa i długi okres rozpoznawania spraw, który wymaga wdrażania usprawnień w zakresie istniejących procedur, w tym:
 - o konieczność odejścia od przestarzałych koncepcji utożsamiających sprawność orzekania wyłącznie z ograniczeniami w sferze gromadzenia dowodów;
 - o konieczność dalszego rozwoju elektronicznego dostępu do sądów w celu odciążenia kadry administracyjnej sądów i ułatwienia stronom możliwości uzyskiwania informacji na temat toku postępowań;
 - o wprowadzenie sprawnego systemu elektronicznych doręczeń;
 - o wprowadzenie możliwości dostępu do całości akt sądowych w systemie elektronicznym, nie tylko do pism sądowych; odejście od ręcznego protokołowania;
 - o konieczność odformalizowania postępowania;
 - o konieczność redukcji przeszkód skutkujących ciągłym odraczaniem rozpraw i uniemożliwiających sprawnego zakończenia postępowania;
 - o konieczność usprawnienia systemu doręczeń w postępowaniu sądowym;

- konieczność zmiany sposobu pisania uzasadnień i skrócenia czasu przeznaczanego na uzasadnienie wyroku;
- zwiększenie znaczenia procedur polubownych:
 - konieczność wzrostu znaczenia procedur polubownych w rozpoznawaniu nie tylko postępowań cywilnych, ale też karnych i administracyjnych; w sprawach karnych mediacja może pokrzywdzonemu zagwarantować naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem i skrócić czas prowadzenia postępowania przygotowawczego;
 - konieczność propagowania polubownego rozwiązywania sporów, w tym także w ramach edukacji szkolnej w celu zmiany nastawienia obywateli do tego rodzaju rozwiązania;
- weryfikacja istniejących niedoskonałości postępowań sądowych w tym:
 - wzrost znaczenia posiedzeń przygotowawczych, w trakcie których planowany byłby w sposób efektywny przebieg postępowania;
 - efektywne mechanizmy ustalania ram dowodowych postępowania już na jego wstępnym etapie, wyraźne wskazanie podstawy faktycznej i prawnej procesu przez strony i sąd na etapie wstępnym rozprawy;
 - wyznaczanie rozpraw w systemie ciągłym i zarządzanie informatyczne czasem pracy sędziów;
 - dopuszczanie dowodów na posiedzeniach niejawnych, a nie dopiero na rozprawach;
 - konieczność poprawy mechanizmów korzystania z biegłych;
 - określenie kryteriów merytorycznych warunkujących możliwość uzyskania statusu biegłego sądowego oraz kryteriów, jakie powinna spełniać opinia biegłego w danej dziedzinie;
 - wprowadzenie mechanizmów weryfikacji stanowiska biegłych, bowiem w przypadku wiadomości specjalnych jest ono zazwyczaj decydujące dla ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie;
 - wzrost znaczenia instancji poziomej w zakresie spraw incydentalnych;
 - opcjonalność formularzy;
 - konieczność redukcji przesłanek orzeczeń kasatoryjnych, prowadzących do znacznego przedłużenia czasu rozpoznawania spraw;
 - konieczność zmiany modelu postępowań nieprocesowych, w szczególności postępowań działowych, które obecnie toczą się nawet przez dekadę;
 - konieczność zmiany modelu postępowania przygotowawczego - obecnie Prokuratura i organy ścigania przez zbyt długi okres postępowania są jedynym organem, który zajmuje się sprawą obywatela w postępowaniu karnym;
- wzmocnienie informatyzacji sądów, digitalizacji akt i obiegu elektronicznego, stworzenie systemów informatycznych do obsługi postępowań sądowych, szersze utrwalanie przebiegu posiedzeń sądowych na nośnikach informatycznych,

- konieczność efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi, także w zakresie zaplecza administracyjnego sądów;
 - o profesjonalizowanie (a nie upolitycznienie) zarządzania sądami - nie wszystkie czynności w toku postępowania wymagają bezpośredniego zaangażowania sędziów;
 - o konieczność efektywnego zarządzania czasem pracy, obiegiem akt, wezwaniami i usprawiedliwieniami, pracą biegłych, obciążeniem orzecznictwem;
 - o konieczność redukcji skomplikowanych procedur dotyczących kwestii incydentalnych i pozamerytorycznych, które angażują czas i zasoby ludzkie sądu;
- konieczność ograniczenia przytłaczającej władczości i urzędowości w sądach i otwarcie na strony – bardziej przyjazne i otwarte podejście sędziów do obywateli;
- edukacja prawna i zwiększanie świadomości obywateli w zakresie ich uprawnień i dostępu do sądu już na poziomie szkolnym;

Należy wskazać, że w zasadniczej większości to nie osoba sędziego rozpoznającego sprawę, a powyższe problemy prowadzą do sytuacji, w których nie dochodzi do udzielenia należytej ochrony prawnej, lub w których nawet w przypadku udzielenia obywatelowi ochrony prawnej może się okazać, że ma ona jedynie charakter iluzoryczny.

Podsumowując powyższe rozważania, wskazuje się, że oceniając kolejne z proponowanych nowelizacji w zakresie funkcjonowania Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa, należy przede wszystkim zwracać uwagę, czy rzeczywiście doprowadzi ona, choćby częściowo, do rozwiązywania przedstawionych powyżej problemów związanych z funkcjonowaniem sądów powszechnych.

Pełne zrozumienie znaczenia proponowanych zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wymaga zapoznania się także z projektowanymi i uchwalonymi zmianami w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wszystkie te akty łącznie tworzą bowiem podstawę ustrojową dla całego wymiaru sprawiedliwości, a więc władzy sądowniczej, która zgodnie z Konstytucją ma stanowić jeden z trzech niezależnych fundamentów demokracji. W związku z tym w niniejszej opinii poddano analizie łącznie proponowany przez Prezydenta Projekt SN oraz Projekt KRS.

II. Analiza zmian proponowanych w prezydenckim Projekcie SN

Tytułem wstępu wskazać należy, że proponowane przez Prezydenta rozwiązania, podobnie jak zmiany zawarte w zawetowanej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r., odnoszą się przede wszystkim do organizacji i ustroju Sądu Najwyższego. W Projekcie SN proponowane są nowe procedury obsadzania stanowisk sędziowskich, nowa struktura wewnętrzna Sądu Najwyższego oraz wprowadzenie udziału ławników w rozpoznawaniu określonej kategorii spraw. Ponadto Projekt SN zakłada zmiany w zakresie procedury pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz wprowadza instytucję skargi nadzwyczajnej od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych.

W związku z faktem, że Projekt SN miał stanowić alternatywną konstrukcję w stosunku do zawetowanej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., należy poddać go analizie na dwóch płaszczyznach:

1. przyjmując za punkt odniesienia aktualnie obowiązującą ustawę o Sądzie Najwyższym w celu oceny usprawnień, jakie miałyby zostać wprowadzone na podstawie Projektu SN;
2. przyjmując za punkt odniesienia rozwiązanie zawarte w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. w celu weryfikacji, czy zagrożenia, które wiązały się z poprzednią propozycją zmian legislacyjnych, zostały uwzględnione i usunięte, czy też powielone w analizowanym Projekcie SN.

Niniejsza opinia odnosi się przede wszystkim do tych zmian zaproponowanych w Projekcie SN, które mogą mieć znaczący wpływ na pogorszenie sytuacji prawnej obywateli przed sądem, zwłaszcza w świetle obowiązku zapewnienia przez państwo polskie realizacji obywatelskiego konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i bezzwłocznego rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Opiniujący nie zajmuje w tym miejscu stanowiska odnośnie projektowanych zmian, które nie zostały wyraźnie wymienione w treści niniejszej opinii.

Podobnie jak w przypadku ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., zmiany proponowane przez Prezydenta oceniane są pod kątem zasad konstytucyjnych wynikających z następujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

1. art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej;
2. art. 10 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sędziowskiej;
3. art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz;
4. art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom;

A. Analiza zmian proponowanych w Projekcie prezydenckim w stosunku do aktualnie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym

Całościowa analiza Projektu SN wyraźnie ukazuje poszerzenie względem Sądu Najwyższego kompetencji Prezydenta – przedstawiciela władzy wykonawczej. Tak jak w przypadku poprzednich zmian regulacji dotyczących KRS oraz SN, stanowiących przedmiot opinii NRA, w projektach przedstawionych przez Prezydenta RP wyraźnie widoczna jest tendencja mająca na celu osłabienie niezależności władzy sądowniczej. Z uwagi na konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy kierunek zmian wywołuje poważne wątpliwości i zastrzeżenia o charakterze konstytucyjnym. Umacnianie roli Prezydenta prowadzić może do zachwiania tej równowagi, a w konsekwencji do naruszenia fundamentalnych zasad demokracji.

W zakresie analizy szczegółowej Projektu SN zwrócić należy uwagę przede wszystkim na następujące obszary zmian:

1. organizacja wewnętrzna Sądu Najwyższego i procedury powoływania sędziów Sadu Najwyższego;
2. odpowiedzialność dyscyplinarna;
3. wprowadzenie skargi nadzwyczajnej;
4. wprowadzenie ławników;

1. Organizacja wewnętrzna Sądu Najwyższego i procedury powoływania Sędziów Sądu Najwyższego.

W omawianym w niniejszym punkcie obszarze na mocy Projektu SN zaszyby zdecydowanie najistotniejsze zmiany, które - choć w ujęciu czysto technicznym różnią się od zmian zaproponowanych w zawetowanej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r.- w ujęciu aksjologicznym są do nich bardzo podobne. Z treści proponowanych zmian w dalszym ciągu wynika, że głównym założeniem reformy jest podporządkowanie władzy sądowniczej przedstawicielom władzy wykonawczej. Ani celowość, ani konieczność takiego działania w dalszym ciągu nie została w sposób należyty uzasadniona. Ponadto, to właśnie w tym obszarze zmian powstają największe wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

Poniżej wskazane zostały najważniejsze zmiany w obszarze organizacji Sądu Najwyższego, zawarte w Projekcie SN:

- art. 1 Projektu SN – Projekt SN zakłada zmianę założeń funkcjonowania Sądu Najwyższego; w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zaznaczona jest funkcja nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad sądami powszechnymi; oznacza to, że obecnie Sąd Najwyższy dokonuje przede wszystkim kontroli zgodności z prawem

(procesowym i materialnym) orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne. Projekt zakłada zmianę tej tendencji i wprowadza ponadto instrument skargi nadzwyczajnej, który umożliwi ponowną weryfikację prawomocnych orzeczeń sądów; tego rodzaju zmiana prowadziłaby do zbliżenia roli Sądu Najwyższego do roli trzeciej instancji, ponownie rozpoznającej zapadłe już orzeczenia; ponadto proponowany przepis uzupełnia katalog kompetencji Sądu Najwyższego o rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych;

- art. 3 Projektu SN – proponowany przepis zakłada zmianę dotychczasowej struktury Sądu Najwyższego poprzez likwidację Izby Wojskowej i wprowadzenie dwóch nowych Izb: Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Dyscyplinarnej; zmiana w tym zakresie jest ściśle powiązana z dalszymi zmianami proponowanymi w Projekcie; uwagę zwrócić należy jedynie na fakt, że nowo wyodrębniona Izba Dyscyplinarna powołana miałyby być w celu rozpatrywania spraw o znacznie węższym zakresie merytorycznym w porównaniu do pozostałych Izb, co budzi wątpliwość w zakresie zasadności jej wyodrębnienia, prawidłowości organizacji i równomiernego rozkładu obowiązków pomiędzy poszczególnymi Izbami Sądu Najwyższego;
- art. 4 Projektu SN – przepis przyznaje kompetencję do określenia regulaminu Sądu Najwyższego Prezydentowi RP, odbierając zarazem tę kompetencję Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego; jest to wyraźny przejaw uzależnienia władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, a regulacja ta budzi wątpliwości co do zgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji; brak jest bowiem w świetle tych zasad uzasadnienia dla pozbawienia władzy sądowniczej kompetencji do samodzielnego decydowania w kwestii wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego;
- art. 11-12 Projektu SN – przepisy przewidują nową, szczegółową procedurę wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; w aktualnym stanie prawnym Prezydent powołuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne, natomiast proponowana zmiana zakłada możliwość wyboru spośród pięciu kandydatów; projektowana zmiana stanowi zatem kolejny przejaw poszerzenia kompetencji Prezydenta i zmierza do umocnienia jego pozycji względem władzy sądowniczej, co – jakkolwiek samo w sobie nie pozostaje w sprzeczności z regulacją konstytucyjną – to jednak w powiązaniu z innymi zmianami może budzić pewne zastrzeżenia w świetle art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 13 Projektu SN – przepis szczegółowo i enumeratywnie określa kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w miejsce dotychczas obowiązującej normy wskazującej, iż kieruje on pracami Sądu Najwyższego; rola Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zostałaby zatem w pewnym zakresie osłabiona; rozwiązanie powyższe nie

wydaje się jednak pozostawać w sprzeczności z zasadami wynikającymi z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

- art. 14 Projektu SN – wprowadza zmianę procedury wyboru Prezesów Sądu Najwyższego, kierujących pracami poszczególnych Izb; obecnie powoływani są oni przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na pięcioletnią kadencję; proponowana zmiana zakłada wybór na trzyletnią kadencję i jedynie po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; wskutek zmiany Prezydent uzyskałby zatem swobodę w zakresie obsadzania stanowisk prezesów poszczególnych Izb, a tym samym uzyskałby swobodę decyzyjną w zakresie istotnych kwestii personalnych, co budzi zastrzeżenia w świetle zgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji; ponadto, projektowany przepis wskazuje na brak konieczności zasięgnięcia opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co uwypukla niezależność Izby Dyscyplinarnej i jej bezpośrednią podległość wobec Prezydenta RP;
- art. 16 Projektu SN – przepis na nowo określa kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, które mają węższy charakter w stosunku do aktualnego zakresu kompetencji tego organu, co prowadziłoby do znacznego osłabienia jego pozycji; w szczególności, jak już wskazywano, Zgromadzenie pozbawione zostałoby prawa uchwalenia regulaminu Sądu Najwyższego; Zgromadzenie Ogólne zgodnie z Projektem zostałoby ponadto pozbawione prawa dokonywania wyboru kandydatów na Sędziego Sądu Najwyższego oraz dokonywania wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa;
- art. 18, art. 21 Projektu SN - przepisy określają kompetencje zgromadzenia sędziów izb Sądu Najwyższego oraz kolegium Sądu Najwyższego, które także miałyby zostać ograniczone w stosunku do aktualnych kompetencji wskazanych organów; przede wszystkim zgromadzenie izby pozbawione zostałoby prawa do zaopiniowania kandydata na Prezesa Izby, a kolegium nie byłoby w dalszym ciągu odpowiedzialne za ustalanie podziału czynności w Sądzie Najwyższym, podejmowanie decyzji dotyczących wewnętrznej struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, opiniowanie kandydatów na Prezesów Sądu Najwyższego, uchwalanie regulaminu ich losowania, opiniowanie regulaminu wyborów kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa i regulaminu Sądu Najwyższego; rola organów działających w Sądzie Najwyższym zostałaby zatem znacznie ograniczona, co dodatkowo prowadzi do uzależnienia Sądu Najwyższego od władzy wykonawczej;
- art. 19 Projektu SN – przepis przyznaje uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezesowi Izby Dyscyplinarnej w zakresie właściwości tej Izby; zmiana stanowi kolejny przejaw wyróżniania roli Izby Dyscyplinarnej w strukturze Sądu Najwyższego i jej niezależności od organów Sądu Najwyższego;

- art. 30 Projektu SN – przepis określa zasady ubiegania się i zgłaszania kandydatur na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; zmieniona procedura nie przewiduje w tym zakresie żadnych kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co stanowi kolejny przejaw osłabienia niezależności władzy sędziowskiej i budzi wątpliwość co do zgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 31 Projektu SN - przepis wprowadza zakaz obejmowania stanowisk przez osoby pozostające ze sobą w bliskim stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, co może prowadzić do uniemożliwienia ubiegania się o stanowisko kandydatom spełniającym wszelkie pozostałe kryteria osobowe; regulacja stanowi nieuzasadnione ograniczenie możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego;
- art. 36 Projektu SN – przepis przewiduje obowiązek uzyskania zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na pełnienie urzędu sędziego po ukończeniu przez niego 65. roku życia; uprawnienie to ma charakter całkowicie arbitralny i pozwala na dowolne decydowanie, którzy z sędziów będą w dalszym ciągu zajmować swoje stanowisko; zmiana jest kolejnym wyrazem nieuzasadnionego wzmocnienia kompetencji Prezydenta – przedstawiciela władzy wykonawczej w stosunku do władzy sędziowskiej - o uprawnienia o całkowicie dyskrecyjnym charakterze i budzi wątpliwość co do zgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 108 Projektu SN – przepis zakłada obowiązek uzyskania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów, którzy w momencie uchwalenia Projektu ukończyliby 65 rok życia; Prezydent wraz z wejściem w życie ustawy uzyskałby zatem możliwość arbitralnego decydowania o usunięciu ze stanowiska sędziów, którzy nadal wyrażają wolę zajmowania stanowiska i nie istnieją ku temu przeciwwskazania, co stanowiłoby naruszenie zasad wyrażonych w art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

Najpoważniejszym zarzutem do zmian w zakresie organizacji Sądu Najwyższego jest fakt, że stanowią one w dużej mierze powtórzenie regulacji proponowanych w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. z nieznacznymi ich modyfikacjami. Oznacza to, że autorzy Projektu SN zasadniczo zaakceptowali koncepcję zmian ustrojowych zaproponowanych w zawetowanej ustawie, nanosząc jedynie własne modyfikacje. Tymczasem, to właśnie koncepcja zakładająca pozbawianie niezależności władzy sędziowskiej wydaje się błędna i to w tym zakresie winna zostać zaproponowana konstrukcja alternatywna. W konsekwencji, zaproponowany Projekt SN nadal budzi pewne zastrzeżenia na tle zgodności z Konstytucją RP i zdaje się nie odpowiadać na rzeczywiste problemy związane z funkcjonowaniem sądownictwa w Polsce.

2. Ławnicy

Projekt SN w art. 58 - art. 70 przewiduje powoływanie ławników Sądu Najwyższego. Stanowisko to w ogóle nie istnieje w obecnie obowiązującym stanie prawnym, a zasadność jego utworzenia budzi wątpliwości.

Ławnikami zgodnie z założeniami mogłyby zostać osoby posiadające minimum wykształcenie średnie, a ich wyboru dokonywałby Senat. Ławnicy, po odbyciu szkolenia, orzekać mieliby w przedmiocie skarg nadzwyczajnych na orzeczenia sądów powszechnych i mieliby być w tym zakresie niezawisli.

Proponowane rozwiązanie stanowi istotną zmianę w procesie orzekania Sądu Najwyższego i budzi poważne zastrzeżenia przede wszystkim z uwagi na brak wymogu posiadania wiedzy prawniczej przez ławnika. Należy zwrócić uwagę na fakt, że sędziowie Sądu Najwyższego wybierani są spośród kandydatów wyróżniających się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, co uzasadnione jest wysokim stopniem skomplikowania problemów, które rozstrzygane są przez Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy ma bowiem w założeniu rozstrzygać w przedmiocie zagadnień, które wzbudzają wątpliwości w procesie orzekania przez sądy powszechne. Trudno zatem uznać za uzasadnione włączenie w proces orzekania Sądu Najwyższego ławników, nieposiadających nawet podstawowej wiedzy prawniczej. Trudno także wskazać problemy w zakresie funkcjonowania sądownictwa, które miałyby zostać rozwiązane poprzez wprowadzenie ławników do Sądu Najwyższego.

Nadto, ławnicy powoływani byłiby przez władzę ustawodawczą, co pośrednio prowadziłoby do uzyskania przez nią wpływu na proces orzekania. Taki stan, w świetle zasad wynikających z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji, uznać natomiast należy za niepożądany.

3. Skarga nadzwyczajna

W art. 86 Projektu SN przewidziano możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Określone w § 1 tego przepisu przesłanki wniesienia skargi nadzwyczajnej pozwalają przyjąć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia poprzez wniesienie kasacji lub skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego oraz skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym należy postawić pytanie, czy tego rodzaju zmiana jest rzeczywiście konieczna dla poprawy funkcjonowania sądownictwa.

Należy wskazać, że tworzenie dodatkowych środków zaskarżenia nie sprzyja uproszczeniu oraz przejrzystości procedury. W związku z tym w przypadku przeprowadzenia reformy proponowanej przez Prezydenta należałoby wyraźnie określić przyczynę, która uzasadnia wprowadzanie nowego środka zaskarżenia, mającego w dodatku służyć podważaniu wydanych już, prawomocnych orzeczeń. W razie jej braku, nawet bez zastrzeżeń co do konstytucyjności samego rozwiązania, proponowana zmiana nie może zostać oceniona pozytywnie.

Ponadto, w art. 91 Projektu SN przewidziano rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych z udziałem ławników. Rozwiązanie to budzi wątpliwości z uwagi na brak wymogu posiadania wiedzy prawniczej przez ławników. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której skomplikowany problem prawny oceniany ma być przez osoby nieposiadające merytorycznego przygotowania do jego analizy.

4. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Odpowiedzialność dyscyplinarna, to drugi pod względem istotności obszar zmian w Projekcie SN. Podobnie jak w przypadku zmian w zakresie organizacji Sądu Najwyższego, także tutaj zauważalna jest akceptacja koncepcji zaproponowanej w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r.

Najistotniejsze zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawarte zostały w następujących przepisach Projektu SN:

- art. 5-7 Projektu SN – przepisy uwypuklają rolę Izby Dyscyplinarnej oraz funkcję Prezesa tej izby względem pozostałych izb; do sprawozdania z działalności sądów składanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego obowiązkowo ma być także dołączona informacja Prezesa Izby Dyscyplinarnej o działalności tej Izby, a jej budżet miałby być wyodrębniony w ramach budżetu Sądu Najwyższego i uchwalany przez inny organ; ponadto, Prezes Izby Dyscyplinarnej, w zakresie działalności tej izby posiadać miałby analogiczne uprawnienia do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w tym odpowiadać za wykonywanie budżetu tej Izby; takie wyodrębnienie względem innych izb nie istniało dotychczas i nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia; w szczególności, z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nieuzasadnione jest priorytetowe traktowanie spraw dyscyplinarnych kosztem spraw wnoszonych do Sądu Najwyższego przez obywateli;
- art. 72 Projektu SN – przepis wprowadza zmiany w składzie sądów właściwych do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, wprowadzając do niego ławników; zważywszy nadto, że ławnicy orzekać mają w sprawach dyscyplinarnych, w których podstawą odpowiedzialności jest oczywiste i rażące naruszenie prawa przez sędziego, brak wiedzy prawniczej jest w tym zakresie całkowicie dyskwalifikujący; osoba nieposiadająca wykształcenia prawniczego nie ma bowiem kompetencji do oceny prawidłowości pełnienia funkcji przez sędziego pod kątem możliwości przypisanie sędziemu odpowiedzialności z tytułu deliktu dyscyplinarnego;
- art. 74 § 1 pkt 3 Projektu SN - na mocy wskazanego przepisu do katalogu kar dyscyplinarnych dodano obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego;

- art. 75 § 8 Projektu SN – projektowany Przepis nie znajduje się w aktualnie obowiązującej ustawie o Sądzie Najwyższym i zakłada wprowadzenie nowej instytucji – Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, którego powołanie wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie i który może zarówno wszcząć postępowanie jak i wstąpić do postępowania już toczącego się; wprowadzenie tego rodzaju instytucji stwarza wyłom w modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej, w którym funkcję organu prowadzącego postępowanie wyjaśniające oraz pełniącego rolę oskarżyciela przed sądem dyscyplinarnym pełni rzecznik dyscyplinarny powoływany spośród przedstawicieli zawodu prawniczego, którego dotyczy dany typ postępowania dyscyplinarnego, w tym przypadku spośród sędziów Sądu Najwyższego; wprowadzenie na mocy projektowanych przepisów szczególnej instytucji generuje poważne ryzyko wywierania bezpośredniego wpływu na sposób i tok prowadzonego postępowania dyscyplinarnego, a tym samym pośredniego wpływu (nacisku) przez władzę wykonawczą na sędziów Sądu Najwyższego, bowiem pozwala na arbitralne powoływanie organu uprawnionego do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wyłącznie na podstawie uznania Prezydenta RP; przyznanie tego rodzaju kompetencji Prezydentowi obok funkcjonowania zasadniczej procedury dyscyplinarnej uznać należy za całkowicie nieuzasadnione. Dodatkowo, stanowi ono umacnianie wpływu władzy wykonawczej na władzę sądowniczą, co pozostaje w sprzeczności z zasadami wyrażonymi w art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

B. Analiza zmian proponowanych w Projekcie prezydenckim w stosunku do ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 20 lipca 2017 r.

Porównując zmiany proponowane w Projekcie do zmian zawartych w ustawie o Sądzie Najwyższym z dnia 20 lipca 2017 r. należy zauważyć, że pomimo jego zawetowania, Projekt powtarza jego kluczowe założenia w nieco zmodyfikowanej formie. Podobieństwa pomiędzy Projektem a ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. dotyczą następujących zmian:

- utworzenie i przyznanie szczególnego statusu Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – oba projekty zawierają analogiczne regulacje w tym zakresie;
- osłabienie kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w szczególności w zakresie jego wpływu na wybór Prezesów Sądu Najwyższego;
- osłabienie kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, w szczególności odebranie prawa do określenia regulaminu Sądu Najwyższego,
- osłabienie kompetencji Kolegium Sądu Najwyższego, w szczególności odebranie prawa dokonywania wyboru kandydatów na Sędziego Sądu Najwyższego oraz dokonywania wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa;

- przyznanie przedstawicielowi władzy wykonawczej prawa arbitralnej decyzji w zakresie zezwolenia na dalsze zajmowanie stanowiska sędziom, którzy ukończyli 65. rok życia;
- zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności możliwość powołania Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego przez przedstawiciela władzy wykonawczej;

Podsumowując, zasadnicza różnica pomiędzy Projektem SN a ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. polega w powyższym zakresie przede wszystkim na przyznawaniu kompetencji Prezydentowi RP w miejsce Ministra Sprawiedliwości. W zakresie analizy zgodności proponowanych zmian z Konstytucją problem pozostaje jednak taki sam – Projekt prowadzi do przyznania wpływu na organizację i ustrój władzy sądowniczej przedstawicielowi władzy wykonawczej. Projekt w tej kwestii nie stanowi zatem właściwej koncepcji alternatywnej w stosunku do zawetowanej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. i budzi te same zastrzeżenia, wątpliwości oraz ryzyka.

III. Analiza zmian proponowanych w prezydenckim Projekcie KRS

W stosunku do opiniowanego projektu należy podnieść dwa podstawowe zastrzeżenia, najważniejsze spośród wyżej przedstawionych. Po pierwsze, proponowane zmiany w żaden sposób nie zmiierają do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w szczególności do usprawnienia postępowań i działalności sądów oraz nie są oparte na właściwym zdiagnozowaniu niedostatków aktualnie funkcjonującego systemu. Leżąca u podstaw proponowanych zmian koncepcja ustroju sądownictwa nie jest w żaden sposób dopasowana do koncepcji jego funkcjonowania. Po drugie, podobnie jak w przypadku Projektu SN, największym zarzutem do proponowanego przez Prezydenta Projektu KRS jest powielenie kluczowych założeń zawartych w zawetowanej ustawie z dnia 12 lipca 2017 r., w tym przede wszystkim przyznanie władzy ustawodawczej do obsadzenia większości stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Analizowany Projekt KRS poddać należy analizie pod kątem następujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

1. art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej;
2. art. 10 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej;
3. art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz;
4. art. 187 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:
 - 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
 - 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
 - 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.
5. art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

Podobnie jak w przypadku zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym, także w tym przypadku rozważyć należy, czy proponowane zmiany w rzeczywistości prowadzą do rozwiązania problemów ujawnionych w zakresie funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

Analizując zawarte w Projekcie KRS uregulowania w świetle powyżej przytoczonych zasad zawartych w Konstytucji, uwagę należy zwrócić przede wszystkim na następujące zmiany: (z zachowaniem numeracji zawartej w obowiązującej ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa):

- art. 9a – Projekt KRS przewiduje dodanie nowego przepisu, zgodnie z którym Sejm ma dokonywać wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych; rozwiązanie to narusza przytoczone na wstępie zasady konstytucyjne, a w szczególności art. 10 Konstytucji oraz art. 187 ust. 1 Konstytucji; projektowane uregulowanie narusza bowiem równowagę pomiędzy władzą ustawodawczą i sądowniczą, przyznając tej pierwszej prawo do obsadzenia 21 stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa, co prowadzi do uzyskania znacznego wpływu na ten organ przez władzę ustawodawczą; stoi to w oczywistej sprzeczności z ideą wynikającą z art. 187 ust. 1 Konstytucji, w której *expressis verbis* przyznano prawo do wyboru czterech członków przez Sejm oraz dwóch członków przez Senat; przepis wprowadza ponadto obowiązek wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa na czteroletnie wspólne kadencje. Oznacza to, że kadencja wszystkich członków KRS wygasać będzie w tym samym momencie, niezależnie od chwili ich powołania. Dotychczas każdy z powołanych członków pełnił swoją funkcję przez cztery pełne lata, a krótsza kadencja, w połączeniu z ograniczeniem możliwości powołania do maksymalnie dwóch kadencji, będzie prowadziła do różnicowania długości kadencji poszczególnych członków KRS; rozwiązanie to budzi wątpliwość w świetle art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym kadencja członków KRS trwa cztery lata. Skrócenie kadencji stoi bowiem w sprzeczności z normą wyrażoną we wskazanym przepisie;
- art. 11a-11e – nowe przepisy, kompatybilne z dodanym art. 9a, przewidujące procedurę wyboru przez Sejm członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów;
- art. 31 ust. 1a – dodany przepis wprowadza zakaz orzekania w sprawach indywidualnych przez zespoły składające się wyłącznie z sędziów; rozwiązanie to nie znajduje żadnych uzasadnionych podstaw, zwłaszcza w świetle faktu, że sędziowie stanowią większość członków Krajowej Rady Sądownictwa, a sama Rada ma stanowić organ, w którym działają przede wszystkim przedstawiciele władzy sądowniczej; przepis wyraźnie osłabia pozycję sędziów względem przedstawicieli władzy ustawodawczej będących członkami Rady, co wiąże się z naruszeniem art. 10 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 187 ust. 1 Konstytucji;
- art. 33 ust. 1a – dodany przepis przewiduje konieczność uzyskania większości 2/3 głosów w przypadku powoływania na stanowisko sędziowskie lub asesorskie innej osoby niż osoba wskazana przez zespół ds. indywidualnych; w powiązaniu z brakiem możliwości funkcjonowania zespołów złożonych wyłącznie z sędziów, przepis ten

utrudnia powołanie na stanowisko sędziego bez jego akceptacji przez przedstawicieli władzy ustawodawczej; prowadzi to do uzyskania przez władzę ustawodawczą znacznego wpływu na obsadzanie stanowisk sędziowskich i uzależnia władzę sądowniczą od władzy ustawodawczej, co wiąże się z naruszeniem art. 10 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 187 ust. 1 Konstytucji;

- art. 6 Projektu KRS – przepis zakłada skrócenie kadencji sędziów zasiadających aktualnie w Krajowej Radzie Sądownictwa do momentu wyboru nowych członków Rady na zasadach określonych w Projekcie, co stoi w sprzeczności z art. 187 ust. 3 Konstytucji;

Podsumowując powyższe uwagi, wskazać należy, że prezydencki Projekt KRS nie może zostać uznany za właściwą koncepcję alternatywną w stosunku do zawetowanej ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., a jedynie za jego stosunkowo nieznaczną modyfikację. Utrzymane zostało przede wszystkim budzące największe zastrzeżenia założenie wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów przez Sejm. Ponadto, wprowadzie w innej formie, jednak w dalszym ciągu widoczne jest osłabienie pozycji sędziów wchodzących w skład KRS względem przedstawicieli władzy ustawodawczej. Projekt KRS w dalszym ciągu należy zatem oceniać negatywnie z uwagi na zasadnicze wątpliwości co do jego zgodności ze wskazanymi na wstępie zasadami konstytucyjnymi.

Ponadto, w Projekcie KRS nie sposób również znaleźć uzasadnienia dla wprowadzanych zmian w procedurze wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej funkcjonowania. Trudno bowiem w dalszym ciągu wskazać, w jaki sposób wzrost kontroli władzy ustawodawczej nad procedurą obsadzania stanowisk sędziowskich miałby poprawić jakość funkcjonowania sądów powszechnych.

IV. Wnioski końcowe

Zarówno prezydencki Projekt zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym jak i projekt zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, pomimo pewnych różnic, w dalszym ciągu wykazuje tę samą tendencję zmian co zawetowane przez Prezydenta ustawy i są zasadniczo zbieżne w założeniach aksjologicznych. Ponadto, Projekt SN w znacznym zakresie proponuje te same zmiany co ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., w uproszczeniu z tą różnicą, że poszczególne kompetencje przyznaje Prezydentowi RP w miejsce Ministra Sprawiedliwości.

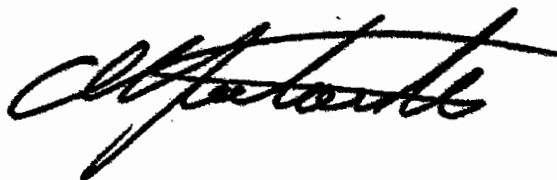
Skuteczna reforma wymiaru sprawiedliwości wymaga przede wszystkim identyfikacji problemów, które muszą być rozwiązane przez zmianę aktualnie obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. Problemami tymi nie są z pewnością odmienne poglądy polityczne. Wydaje się natomiast, że uzależnianie władzy sądowniczej od dwóch pozostałych władz ma na celu usuwanie przeszkód we wdrażaniu pewnych założeń ideologicznych, nie zaś usprawnienie rozpoznawania spraw wnoszonych do sądów przez obywateli. Proponowane zmiany nie zmierzają do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a leżąca u ich podstaw koncepcja ustroju sądownictwa nie jest w żaden sposób dopasowana do koncepcji usprawnienia i polepszenia jego funkcjonowania.

Analiza Projektu SN i Projektu KRS oraz ustaw z dnia 12 lipca 2017 r. i z dnia 20 lipca 2017 r. prowadzi do wniosku, że największym problemem identyfikowanym przez jego autorów są naruszenia zasad wykonywania zawodu przez sędziów sądów powszechnych – stąd propozycje w zakresie zwiększenia kontroli nad obsadzaniem stanowisk w sądach powszechnych oraz w Sądzie Najwyższym oraz konieczności stworzenia rozbudowanych procedur pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Podobnie jak ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., opiniowany Projekt SN nie przedstawia żadnej propozycji zmian, która miałaby na celu poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości z punktu widzenia obywatela. Wszelkie usprawnienia w tym zakresie powinny być zaś skupione przede wszystkim na usprawnieniu pracy sądów, ułatwieniu obywatelom dostępu do sądów oraz uzyskiwania informacji i pomocy prawnej, zwiększaniu świadomości prawnej obywateli, przejrzystości stosowanych procedur i skrócenia czasu rozpoznawania spraw. Rozwiązanie tych problemów wymaga bowiem rozważenia przygotowania nowelizacji przede wszystkim w zakresie obowiązujących procedur postępowania, nie natomiast w zakresie procedur obsadzania stanowisk sędziowskich. Tymczasem Projekt SN, podobnie jak poprzednio przedstawiane ustawy, tych problemów w ogóle nie porusza, a proponowane przez Prezydenta zmiany ustrojowe mogą jedynie pogłębić istniejące problemy związane ze sprawnością funkcjonowania sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że normy prawne, które należałoby zmienić, znajdują się w innych ustawach, przede wszystkim regulujących postępowanie cywilne i karne.

Zauważyć należy, iż skupianie uwagi sędziów Sądu Najwyższego na tworzeniu komórki odpowiedzialnej za dyscyplinowanie sędziów i przeznaczanie znacznych zasobów finansowych oraz osobowych na owo przedsięwzięcie, zwłaszcza w świetle zgłaszanych zastrzeżeń w zakresie wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na ten obszar działalności, może prowadzić do paraliżowania sądownictwa powszechnego, którego podstawowa działalność skoncentrowana ma być na własnych sprawach dyscyplinarnych sędziów, nie zaś na sprawach obywateli. Zważywszy na konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej, można powziąć wątpliwości, czy w systemie przewidującym nadreprezentację regulacji represyjnej w stosunku do orzekających sędziów, w rzeczywistości istnieć będą warunki do prawidłowego rozwoju orzecznictwa, podnoszenia jego merytorycznego poziomu i rozwiązywania ujawnionych w praktyce problemów prawnych. To jest bowiem zasadnicza rola wymiaru sprawiedliwości i powinna ona być wykonywana niezależnie od poglądów reprezentowanych przez aktualnych przedstawicieli władzy ustawodawczej czy wykonawczej. W ocenie Opiniującego zmiany proponowane w Projekcie SN i Projekcie KRS w dalszym ciągu prowadzą do nieuzasadnionego uzależnienia władzy sądowniczej od władzy wykonawczej oraz ustawodawczej i wiążą się z ryzykiem odejścia od zasad demokratycznego państwa prawa opartego na trójpodziale władzy, a także poddaniu sprawowania władzy sądowniczej niezależnemu sądownictwu. Zmiany te, analizowane całościowo, nadal oceniać należy negatywnie. Nie stanowią one bowiem w dalszym ciągu odpowiedzi na rzeczywistość istniejące problemy związane z organizacją i funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.

adw. prof. zw. dr hab. Maciej Gutowski



przewodniczący Komisji Legislacyjnej NRA



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WO-020-109/17

Warszawa, 2017-10-31

dot. GMS-WP-173-231/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

l. dz. AP- 173-52/17

Data wpływu 31. 10. 2017r.

Pan Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 31 października 2017 r. w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

2 pow. c. n. n. n.

WICEPRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Sądownictwa

płk Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 31 października 2017 r.

**w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy
o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw**

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, ze zm.), po zapoznaniu się z przedstawionym przez Prezydenta RP projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, przyjmuje następującą opinię.

Krajowa Rada Sądownictwa – dostrzegając, że niektóre rozwiązania zaproponowane przez projektodawcę mogą być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych – negatywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy.

Z uwagi na pojawiające się publicznie zarzuty związane z podnoszeniem przez Radę wątpliwości dotyczących konstytucyjności projektów aktów normatywnych, Rada przypomina, że kwestia ta jest istotnym elementem opinii o projekcie każdego aktu normatywnego. Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji RP, Rada może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Formułowanie przez Radę wątpliwości co do konstytucyjności regulacji prawnych na etapie prac legislacyjnych może pozwolić na uniknięcie wprowadzenia do porządku prawnego niekonstytucyjnych regulacji. Wydając opinię na ten temat, Rada nie wkracza zatem w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, który nie formułuje opinii, a wydaje orzeczenia posiadające moc powszechnie obowiązującą.

Rada zauważa różnicę między opiniowanym projektem ustawy, a zawetowaną ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Dotyczy to w szczególności odstąpienia od propozycji: 1) podziału Rady na dwa Zgromadzenia oraz

2) wygaśnięcia z mocy prawa stosunku pracy pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa, których ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. pozbawiała prawa do sądowej kontroli ustania zatrudnienia.

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 jest w ocenie Rady sprzeczne z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji i prowadzi do upolitycznienia sędziów.

1.1. Projektodawca podtrzymuje propozycję Rady Ministrów, aby członkowie Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, byli reprezentantami Sejmu, wybieranymi przez polityków według niesprecyzowanych kryteriów, a nie reprezentantami sędziów, jak to wynika z kontekstu systemowego regulacji konstytucyjnej. Rada przypomina, że art. 187 ust. 1 Konstytucji RP precyzyjnie określa kompetencje Parlamentu związane z powoływaniem członków Krajowej Rady Sądownictwa i ogranicza je do przyznania Sejmowi i Senatowi kompetencji do wyboru – odpowiednio – 4 członków Rady spośród posłów i 2 spośród senatorów. To zaś oznacza, że w drodze ustawy nie można przyznać Parlamentowi dodatkowych uprawnień w tym zakresie, nieprzewidzianych wprost w Konstytucji RP. Przyjęcie opiniowanej propozycji będzie oznaczało, że o całym składzie Rady będą decydowały wyłącznie organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, z całkowitym wykluczeniem udziału organów władzy sądowniczej w procedurze wyborczej. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że art. 173 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP jednoznacznie wykluczają możliwość przyznania kompetencji do wyboru sędziów w skład Rady organom nienależącym do władzy sądowniczej. Rozwiązanie to byłoby również sprzeczne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi kształtowania składu rad sądownictwa, m.in. przyjętymi przez organy Rady Europy.

1.2. Prezydent RP w wystąpieniu z 25 września 2017 r. stwierdził, że przyznanie temu organowi w drodze ustawy kompetencji do powoływania sędziów w skład Rady naruszałoby Konstytucję RP. Należy zatem przypomnieć, że Prezydent RP i Parlament w równym stopniu nie posiadają konstytucyjnej legitymacji

do wykonywania takiej kompetencji. Choć oba te organy są wybierane w wyborach powszechnych, to jednak Konstytucja RP w precyzyjny sposób określa ich zadania związane z wyborem członków Krajowej Rady Sądownictwa: Prezydent RP powołuje jednego członka Rady i ma wpływ na obsadę stanowisk 3 członków Rady z urzędu, jako organ, który powołuje Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA oraz Ministra Sprawiedliwości), a Parlament wybiera sześciu członków Rady spośród parlamentarzystów. Przyznanie Sejmowi RP kompetencji do wyboru członków Rady spośród sędziów byłoby zatem takim samym naruszeniem tych norm konstytucyjnych, jak w przypadku powierzenia tej kompetencji Prezydentowi RP.

- 1.3. Stanowiska tego nie zmienia to, że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP nie wskazuje wprost (z nazwy) podmiotu, któremu przyznaje kompetencję do wyboru członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych. Nie zmienia tego także treść uzasadnienia w sprawie K 5/17 (OTK ZU A/2017, poz. 48). To, że w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP wskazano, że tryb wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa, nie oznacza, że ustawodawca może powierzyć tę kompetencję dowolnie wybranemu podmiotowi – musi w tym zakresie zachować zgodność ze wszystkimi pozostałymi normami konstytucyjnymi. Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz, czyli od władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu) oraz władzy wykonawczej (Prezydenta RP i Rady Ministrów). W zamyśle ustrojodawcy, Krajowa Rada Sądownictwa ma być przeciwwagą dla siły Parlamentu, który jako organ uchwalający ustawy ma decydujący wpływ na urząd i orzecznictwo sądów. Rada nie będzie w stanie realizować zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jeśli to Parlament będzie decydował o jej składzie w 84% – jak chciałby tego projektodawca.
2. Mając na powyższe uwagi, Krajowa Rada Sądownictwa uznaje propozycję powierzenia Sejmowi RP kompetencji do wyboru sędziów w skład Rady za sprzeczną z Konstytucją RP. Zdaniem Rady, oceny tej nie zmieniają szczegółowe propozycje dotyczące przebiegu takiej procedury wyborczej, albowiem przyświecająca jej idea nie znajduje żadnego uzasadnienia w konstytucyjnej regulacji dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa. Odnosząc się jednak do przepisów zaproponowanych w tym zakresie przez projektodawcę, Rada zgłasza następujące zastrzeżenia.

- 2.1. Wprowadzenie zasady wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów teoretycznie zmniejsza ryzyko ukształtowania składu Rady przez kierownictwo jednej partii politycznej. Należy jednak pamiętać, że wymóg większości kwalifikowanej w najmniejszym nawet stopniu nie podważa zarzutu upolitycznienia Krajowej Rady Sądownictwa. Nawet gdyby Sejm mógł wybrać członków Rady wyłącznie większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów, a zatem na podstawie szerokiego porozumienia stronnictw parlamentarnych, to w dalszym ciągu skład Rady będzie odzwierciedlał wyłącznie wolę polityczną – tym razem koalicji stronnictw parlamentarnych, a nie jednego klubu poselskiego. Problemem konstytucyjnym nie jest jednak kwestia większości głosów wymaganej do obsadzenia mandatu członka Rady, ale intencja powierzenia tej kompetencji Sejmowi.
- 2.2. Przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków KRS obywatelom, choć teoretycznie obniża ryzyko upolitycznienia Rady, wiąże się z zagrożeniami innego rodzaju. Trudno bowiem sobie wyobrazić, w jaki sposób grupa 2000 obywateli i sędzia w służbie czynnej mieliby się zorganizować w celu zgłoszenia kandydatury. Z propozycji tej może wynikać, że sędzia w służbie czynnej powinien zabiegać o głosy 2000 obywateli – nie jest jednak jasne, jakich instrumentów i metod musiałby w tym celu użyć, skoro jego zadaniem jest wymierzanie sprawiedliwości i pozostawanie bezstronnym. Omawiana propozycja przypomina zasady zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów. Jednak o ile kandydaci na posłów i senatorów mogą bez prawnych przeszkód prowadzić kampanię wyborczą, o tyle w przypadku sędziów tego typu działalności publicznej wprost zabrania art. 178 ust. 3 Konstytucji RP. Propozycja ta niesie za sobą ryzyko naruszenia gwarancji niezawisłości takiego sędziego, którego wybór do Rady może być uzależniony – choćby pośrednio – od uzyskania poparcia obywateli, w których sprawach orzeka lub może orzekać. Rozwiązanie to może również narazić sędziego na zarzuty stronnictwa w sytuacji, w której już po uzyskaniu poparcia od obywatela, wyda orzeczenie na jego korzyść. Z kolei o pozorności tej propozycji może świadczyć to, że w praktyce jedynie partie polityczne posiadają zaplecze organizacyjne umożliwiające zorganizowanie w krótkim czasie takiej „zbiórki podpisów”. Oznacza to, że przyznając formalnie prawo zgłaszania kandydatów

na członków KRS obywatelom, projektodawca w ukryty sposób przekazuje to uprawnienie partiom politycznym. W omawianej propozycji kryje się również zagrożenie związane z rzeczywistą bezstronnością członka Rady.

- 2.3. Przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków Rady grupie co najmniej 25 sędziów w procedurze, w której ostateczny wybór członków KRS należy do Sejmu, nie zmniejsza w znaczący sposób ryzyka upolitycznienia tak ukształtowanego składu Rady. Sędzia desygnowany przez grupę sędziów nadal będzie bowiem musiał ubiegać się o poparcie swojej kandydatury przez polityków, co w realiach polskiego parlamentaryzmu oznacza, że będzie musiał zabiegać o przychylność kierownictwa partii politycznych. Rozwiązanie to nie tylko narazi go na zarzuty stronnictwo, lecz także podważy wiarygodność i zaufanie do takiego sędziego, nawet jeśli nie uzyska on poparcia konkretnej partii politycznej. To zaś pozwala Radzie sformułować pogląd, zgodnie z którym rozwiązanie przewidujące wybór sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm może być uznane za działanie mające na celu nie tylko podważenie wiarygodności Rady wybranej w zaproponowanym trybie, lecz także jako odebranie sędziom przymiotu apolityczności.
- 2.4. Projektodawca, przygotowując zasadniczą i niekonstytucyjną zmianę trybu wyboru członków KRS spośród sędziów, proponuje utrzymanie możliwości ponownego wyboru sędziego w skład Rady. W świetle proponowanych rozwiązań dotyczących wyboru członków Rady przez Sejm, rozwiązanie to stwarza pole do nadużyć – osoba mająca w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd może być szczególnie narażona na naciski ze strony podmiotu decydującego o reelekcji. Osoby wybrane w skład Rady przez Sejm i mające prawo reelekcji byłyby zatem szczególnie podatne na sugestie polityków i nie mogłyby rzetelnie i swobodnie sprawować swoich funkcji w Radzie. W ocenie Rady, niedopuszczalne jest stwarzanie sposobności do wywierania na sędziów tego rodzaju presji. W takim kontekście, prawo reelekcji członka Rady przez Parlament godzi w istotę pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- 2.5. Dotychczasowe przepisy regulujące tryb wyboru członków Rady gwarantowały, że w grupie 15 wybranych sędziów – członków KRS znajdują się przedstawiciele wszystkich rodzajów sądownictwa, wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 1

Konstytucji RP: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. W ocenie Rady, sposób sformułowania tego przepisu Konstytucji RP obliguje do takiego uregulowania procedury wyboru, aby zagwarantować, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa zawsze wejdą przedstawiciele wszystkich rodzajów sądownictwa. Tymczasem opiniowany projekt nie gwarantuje, że w skład Rady wejdzie co najmniej po jednym przedstawicielu każdego z rodzajów sądownictwa. W projektowanym art. 9a ust. 2 wskazano jedynie, że dokonując wyboru członków Rady, Sejm powinien „w miarę możliwości uwzględnić potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów”. Przepis ten nie wyklucza zatem sytuacji, w której w skład Rady wejdą wyłącznie sędziowie jednego rodzaju sądów, orzekający na jednym z jego szczebli.

- 2.6. Projektodawca proponuje, aby w stosunku do kandydata zgłoszonego do Sejmu prezes właściwego sądu w ciągu 7 dni sporządził „informację o dorobku orzecznictwa kandydata, obejmującą doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, a także istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji”. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że projektodawca nie wyjaśnia, które orzeczenia należałoby uznać za „doniosłe społecznie” lub „precedensowe”. W ocenie Rady, dokument takiej treści nie będzie mógł być uznany za rzetelną ocenę kwalifikacji kandydata na członka Rady. Należy pozytywnie ocenić ideę sporządzenia takiej informacji, jednak jej treść powinna być skonstruowana w sposób zapewniający przedstawienie rzeczywistego obrazu działalności kandydującego sędziego. Przede wszystkim jednak należy wziąć pod uwagę, że sam fakt wydania przez sędziego „doniosłych społecznie” lub „precedensowych” orzeczeń nie czyni z niego odpowiedniego kandydata na członka Rady. Uwzględniając zadania i kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, można oczekiwać, aby w jej skład wybierano sędziów cechujących się dużym doświadczeniem orzecznictwem, doświadczeniem w pełnieniu funkcji administracyjnych w sądach, osób o wysokim poziomie wiedzy na temat zasad funkcjonowania państwa i organizacji wymiaru sprawiedliwości. Rada zwraca ponadto uwagę, że wyznaczenie terminu 7 dni na przygotowanie takiej informacji na podstawie wieloletniej działalności orzecznictwem kandydata w praktyce uniemożliwia sporządzenie rzetelnej informacji w tym zakresie. Z kolei

przekroczenie tego terminu będzie równoznaczne z przyznaniem samemu kandydatowi prawa do sporządzenia takiej informacji na swój temat, co w zasadzie zniweczy obiektywny charakter „informacji”. W ocenie Rady, ustawodawca może w tym zakresie ewentualnie skorzystać ze sprawdzonych wzorców, tj. z przepisów regulujących treść i zasady sporządzania ocen kwalifikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie. To najprostszy sposób, aby zapewnić posłom rzetelny materiał pozwalający na ocenę kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa.

- 2.7. Również tryb przeprowadzania głosowania, zaproponowany w opiniowanym projekcie budzi zasadnicze wątpliwości. Przede wszystkim, zgodnie z art. 112 Konstytucji RP, „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. W ocenie Rady oznacza to, że ustawodawca nie powinien w tak szczegółowy sposób regulować porządku prac Sejmu związanego z wyborem członków Rady – w tym zakresie projekt może zostać oceniony jako naruszający zasadę autonomii regulaminowej Sejmu. Ponadto nie są jasne relacje między projektowanymi przepisami a obowiązującymi przepisami Regulaminu Sejmu, dotyczącymi podejmowania uchwał.
- 2.8. Zgodnie z projektowanym art. 9a ust. 1 ustawy, Sejm ma wybierać „piętnastu członków Rady, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na wspólną czteroletnią kadencję”. Przepis ten określa tzw. zasadniczą procedurę powoływania członków Rady spośród sędziów. Z przepisu tego nie wynika jednak, czy wybór członka Rady ma nastąpić w głosowaniu indywidualnym (w którym każdy poseł ocenia każdą kandydaturę indywidualnie) czy też w głosowaniu blokowym (w którym przedstawia się Sejmowi listę kandydatów odpowiadającą liście miejsc do obsadzenia, a poseł ocenia wszystkich kandydatów łącznie i popiera albo odrzuca wszystkich). Nie jest również jasne, czy kandydatury przed ich rozpatrzeniem na posiedzeniu plenarnym Sejmu będą podlegały zaopiniowaniu przez właściwe komisje sejmowe albo czy będzie przeprowadzane wysłuchanie publiczne.
- 2.9. Zasadnicze zastrzeżenia budzi natomiast tzw. „awaryjna procedura” powoływania członków Rady spośród sędziów, uregulowana w projektowanym art. 11d ust. 1-3 ustawy. Zgodnie z art. 11d ust. 1, procedura ta znajduje zastosowanie tylko do tych

mandatów, które nie zostały obsadzone w „procedurze zasadniczej” i w ramach niej można dokonać wyboru tylko spośród zgłoszonych wcześniej kandydatów. Nie jest zatem uregulowana możliwa do wyobrażenia sytuacja, w której na członków Rady zgłoszono mniejszą liczbę kandydatów niż 15.

2.10. „Procedura awaryjna” ma być przeprowadzana w głosowaniu imiennym. Zgodnie z art. 188 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu, głosowanie imienne odbywa się przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła. Jednak w myśl art. 188 ust. 4 Regulaminu Sejmu, o przeprowadzeniu głosowania imiennego decyduje Sejm większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów. Zachodzi zatem sprzeczność między projektowaną treścią ustawy (która głosowanie imienne przewiduje jako obligatoryjny tryb wykorzystywany w procedurze awaryjnej) a obowiązującymi przepisami Regulaminu Sejmu (który w granicach art. 112 Konstytucji RP przewiduje, że głosowanie imienne jest fakultatywne i zależy od wcześniejszej decyzji Sejmu w tym zakresie). Uzasadnienie projektu milczy jednak na temat relacji omawianego fragmentu projektu do Regulaminu Sejmu. Szczegółowe rozwiązania, dotyczące przebiegu „procedury awaryjnej” nie gwarantują, że Sejm dokona wyboru na wszystkie obsadzone mandaty w Krajowej Radzie Sądownictwa. Sposób sformułowania art. 11d ust. 2 i 3 projektu budzi istotne wątpliwości, dotyczące m.in.: 1) rodzaju i liczby głosów przysługujących posłowi, 2) wymaganego kworum dla podjęcia uchwały o wyborze, 3) minimalnej granicy poparcia w głosowaniu, której osiągnięcie jest równoznaczne z wyborem członka KRS. W ocenie Rady, cała regulacja „awaryjnego trybu” wyboru członków Rady przez Sejm wymagałaby zasadniczej przebudowy, przede wszystkim pod względem prawnym.

3. Opiniowany projekt zawiera również szereg propozycji dotyczących przebiegu postępowania przed Radą.

3.1. Projektodawca zaproponował, aby Rada mogła podejmować uchwały w trybie obiegowym na podstawie decyzji Przewodniczącego Rady. Odnosząc się do tej propozycji, należy stwierdzić, że głosowanie w trybie obiegowym powinno być wykluczone w sprawach indywidualnych. Taki tryb głosowania uniemożliwi przeprowadzenie rzetelnej debaty między członkami Rady na temat zagadnienia podlegającego głosowaniu. Sędziowie zasiadający w Radzie przed oddaniem głosu

nie będą zatem mogli poznać poglądu parlamentarzystów i odwrotnie. „Żywa” wymiana poglądów na posiedzeniu Rady na temat rozpatrywanych spraw jest niezbędna z uwagi na realizację zasady współdziałania władz. Wybór trybu obiegowego przez Przewodniczącego Rady będzie również ograniczał prawa członków Rady do przeprowadzenia głosowania tajnego. Ponadto przesyłanie członkom Rady dokumentów zawierających dane osobowe może z kolei narazić Radę na zarzuty związane z nieprawidłowym administrowaniem danymi osobowymi, których część ma charakter wrażliwy. W ocenie Rady przeprowadzenie głosowania za pośrednictwem poczty elektronicznej nie gwarantuje bezpieczeństwa procedury z uwagi na możliwość uzyskania przez osoby trzecie dostępu do poczty elektronicznej członka Rady. Poczta elektroniczna nie jest zatem narzędziem gwarantującym, że głos – wysłany z konta przypisanego członkowi Rady – zostanie rzeczywiście oddany przez członka Rady. Poszukując optymalnego sposobu przeprowadzenia głosowania w trybie obiegowym, należy ewentualnie uwzględnić zwłaszcza możliwość stworzenia odpowiedniego systemu teleinformatycznego (lub zakładki głosowania w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowania konkursowe na stanowiska sędziowskie), a w szczególności zminimalizować ryzyko oddania głosu przez osobę trzecią, np. przez wprowadzenie obowiązku potwierdzenia oddania głosu za pomocą podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego członka Rady.

- 3.2. W proponowanym art. 31 ust. 1a wprowadza się zasadę, zgodnie z którą członkami zespołu nie mogą być wyłącznie sędziowie. Propozycja ta nie budzi zastrzeżeń. Można jednak odnieść przy tym wrażenie, że projektodawca sugeruje, jakoby członkowie Rady niebędący sędziami nie byli dotąd powoływani w skład zespołów. Tymczasem do zespołów w sprawach „przygotowania do rozpatrzenia i oceny na posiedzeniu Rady kandydatów na stanowiska sędziowskie lub asesorskie” co do zasady wyznaczani są nie tylko sędziowie, lecz także parlamentarzyści wchodzący w skład Rady. W praktyce jednak zdarza się, że parlamentarzyści nie biorą udziału w pracach zespołów, do których zostali wyznaczeni i w razie potrzeby są zastępowani przez sędziów obecnych danego dnia w Biurze Rady.
- 3.3. W projektowanych art. 31 ust. 2a-2d, projektodawca proponuje, aby o pracach każdego zespołu zawiadamiać Ministra Sprawiedliwości w celu umożliwienia mu przedstawienia opinii, jak również, aby zespół nie mógł wydać stanowiska

przed upływem 21-dniowego terminu na przedstawienie opinii Ministra. W związku z tą propozycją należy podnieść następujące uwagi. Przede wszystkim należy zauważyć, że regulacja ta ma znaleźć zastosowanie do wszystkich spraw indywidualnych, w których wyznaczono zespół, a zatem również do spraw konkursów na stanowiska sędziowskie do Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych – nad którymi Minister Sprawiedliwości nie sprawuje nadzoru administracyjnego. Następnie trzeba podkreślić, że Minister Sprawiedliwości jest jednym z 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa, a Konstytucja RP nie przewiduje takiej możliwości, aby niektórym członkom Rady przyznać większe uprawnienia niż pozostałym. Minister Sprawiedliwości ma obowiązek udziału w pracach Rady jako jej członek i może zabrać głos w każdej sprawie na posiedzeniu Rady. Ponadto Minister Sprawiedliwości sam może zostać wyznaczony przez Przewodniczącą Rady w skład zespołu. Co równie istotne, wprowadzenie omawianej regulacji znacznie wydłuży postępowanie przed Radą. Przykładowo, w pierwszym półroczu 2016 r. średni czas rozpatrzenia przez Radę zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie wynosił ok. 2 miesiące. Wprowadzenie omawianej regulacji w zaproponowanym kształcie wydłuży to postępowanie o kolejny miesiąc, a tym samym oddali w czasie objęcie wolnego stanowiska sędziowskiego.

- 3.4. Z kolei zgodnie z dodawanym art. 44a ustawy, „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”. Także i w tym przypadku, w uzasadnieniu projektu ustawy sugeruje się, że Prezydent RP nie miał możliwości porównania kandydata wskazanego przez Radę i kandydatów ocenionych przez Radę negatywnie. Tymczasem już pod rządami obecnie obowiązujących przepisów, uchwały Rady zawierające wnioski o powołanie sędziego obejmują informacje o pozostałych kandydatach oraz ocenę ich kwalifikacji. Uchwały Rady w tym przedmiocie nie sprowadzają się do prostego sformułowania wniosku o powołanie sędziego – zawierają bowiem rozbudowane uzasadnienie, w którym przedstawiane są argumenty uzasadniające wybór danego kandydata, jak również porównanie jego kandydatury z pozostałymi,

które nie uzyskały poparcia Rady. Prezydentowi RP przekazywane są ponadto akta osobowe kandydatów przedstawionych z wnioskiem i – na wniosek Kancelarii Prezydenta RP – mogą być również przekazywane akta osobowe tych kandydatów, których Rada nie przedstawiła z wnioskiem o powołanie na urząd sędziego.

- 3.5. Projekt przewiduje wprowadzenie zasady transmisji posiedzeń Krajowej Rady Sądownictwa za pośrednictwem internetu. W ocenie Rady propozycję tę można ocenić co do zasady pozytywnie. Należy mieć jednak na uwadze specyfikę funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, a przede wszystkim przysługujące jej kompetencje. Rada rozpoznaje bowiem sprawy indywidualne sędziów, a podczas posiedzeń Rady często omawiane są szczegółowe informacje dotyczące stanu zdrowia i innych danych „wrażliwych”, dotyczących kandydatów na sędziów lub sędziów (np. w sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia). Bezpośrednia transmisja całego posiedzenia Rady naruszałaby zatem prawo do prywatności oraz do poszanowania życia rodzinnego sędziów i kandydatów na sędziów. Taka transmisja wiązałaby się ponadto z zasadniczymi wątpliwościami dotyczącymi sposobu przetwarzania przez Radę danych osobowych. Podczas transmisji doszłoby w praktyce do upublicznienia wszystkich danych osobowych wykorzystywanych przez Radę w celu realizacji jej kompetencji. Zagadnienie to wymaga szczególnej uwagi ze względu na trwające obecnie prace legislacyjne związane z wdrożeniem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.
4. W opiniowanym projekcie zawarto również zmianę w zakresie przepisu upoważniającego Krajową Radę Sądownictwa do wydania regulaminu określającego szczegółowy tryb działania Rady (dodawany art. 22 ust. 1a). Należy zatem postulować, aby projekt został rozszerzony o przepis przejściowy, który wprost określi czy i jak długo Regulamin wydany na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o KRS przed uchwaleniem opiniowanego projektu zachowuje moc obowiązującą po jego wejściu w życie.
5. W art. 6 i 7 projektu ustawy, proponuje się przerwanie kadencji obecnych członków Rady wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych na konstytucyjnie gwarantowaną czteroletnią kadencję, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Co więcej,

jednocześnie nie przerywa się kadencji członków Rady wybranych przez Parlament – projektodawca w niejednolity sposób traktuje zatem członków Rady pochodzących z wyboru, których kadencja – jak sam postuluje – ma być wspólna.

5.1. Treść uzasadnienia projektu prowadzi do błędnego wniosku, jakoby Trybunał Konstytucyjny dopuszczał przerwanie kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa. Tymczasem z powołanych przez projektodawcę też uzasadnienia wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, ani z żadnego innego orzeczenia Trybunału lub innego dokumentu związanego z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wynika dopuszczalność przerywania konstytucyjnie określonej kadencji, zwłaszcza w ramach przepisów przejściowych. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza jedynie określenie przez ustawodawcę stanów faktycznych, które uzasadniają wygaśnięcie kadencji. W powołanym orzeczeniu Trybunał wprost wskazał, że „nie dopatrył się niekonstytucyjności np. we wprowadzeniu w trakcie kadencji pewnych ograniczeń mających na celu eliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji (...), czy przepisu regulującego wygaśnięcie mandatu w przypadku skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (...). W obydwu tych przypadkach istniał jednak ważny interes publiczny i chodziło o wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym.” Rada podkreśla, że w tych przypadkach chodziło o takie sytuacje, na których powstanie miały wpływ osoby, których kadencja wygasła. Wbrew sugestii autora projektu uzasadnienia, opiniowana ustawa nie wprowadza dodatkowego kryterium wygaśnięcia kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa, a przerywa kadencję wybranej przez projektodawcę kategorii członków Krajowej Rady Sądownictwa. Między tymi dwoma przypadkami istnieje taka różnica, jak między wygaśnięciem mandatu posła a skróceniem kadencji Sejmu – innymi słowy, przypadki te są nieporównywalne.

5.2. W ocenie projektodawcy, przerwanie kadencji wszystkich sędziów wchodzących w skład Krajowej Rady Sądownictwa „jest proporcjonalne do zamierzonych zmian systemowych”. Wypada zatem przywołać w tym miejscu fragment uzasadnienia wyroku TK w sprawie K 25/07, na który powołuje się projektodawca w innym miejscu. Trybunał argumentował w nim, że „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 (...).” Projektodawca jednak nie dokonał analizy jakichkolwiek innych środków (poza przerwaniem kadencji), które prowadziłyby do osiągnięcia zamierzonego celu (którym jest ujednoczenie biegu kadencji wszystkich sędziów wybranych w skład Rady).

5.3. Tymczasem nawet proponowane przez projektodawcę przepisy przewidują taki środek, który może zostać wykorzystany w celu ujednoczenia kadencji wszystkich członków KRS wybranych spośród sędziów bez konieczności przerwania kadencji obecnych członków Rady – a zatem środek „mniej uciążliwy” w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego. Mowa o tzw. wyborze uzupełniającym, zaproponowanym w projektowanym art. 11e ustawy o KRS. Z publicznie dostępnych informacji wynika, że kadencje obecnych członków Rady wybranych spośród sędziów kończą się w następujących terminach: w styczniu 2018 r. (1 członek – sędzia sądu wojskowego), w marcu 2018 r. (10 członków: 2 sędziów SN oraz 8 sędziów sądów powszechnych), w maju 2018 r. (1 członek – sędzia NSA), w czerwcu 2018 r. (1 członek – sędzia sądu apelacyjnego), w lutym 2020 r. (1 członek – sędzia NSA), oraz w marcu 2020 r. (1 członek – sędzia sądu okręgowego). Wystarczy zatem, aby ewentualnie w pierwszym kwartale 2018 r. dokonano wyboru na 11 zwalnianych wówczas stanowisk w Radzie (i wtedy rozpocznie się wspólna kadencja członków Rady wybranych spośród sędziów – art. 9a ust. 3), a następnie w związku ze zwalnianiem kolejnych stanowisk, będzie można sukcesywnie dokonywać wyboru uzupełniającego na czas pozostały do końca wspólnej kadencji – art. 11e ust. 3). W ocenie Rady, takie rozwiązanie miałyby charakter optymalny z perspektywy zasady proporcjonalności, na którą powołuje się projektodawca. Wbrew twierdzeniom zawartym w „opinii odrębnej”, na którą powołuje się projektodawca, rozwiązanie to nie będzie prowadziło do „różnicowania reprezentacji sędziów w Radzie” – członkami Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP będą bowiem wyłącznie sędziowie w służbie czynnej, orzekający w sądach wymienionych w tym przepisie.

6. Projekt przewiduje zmianę w zakresie regulacji prawnych dotyczących pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. Obecnie do pracowników Biura KRS stosuje

się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1511, ze zm.). W uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że „z uwagi na charakter konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, i jego ściśle powiązanie z wymiarem sprawiedliwości, za właściwsze należy uznać objęcie pracowników Biura przepisami ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 246, z późn. zm.)”. Należy zatem wyjaśnić, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem wymiaru sprawiedliwości ani nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, nie posiada też żadnych innych kompetencji sądu ani prokuratury. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest sądem ani prokuraturą i nie funkcjonuje na zasadach rządzących organizacją tych podmiotów. Rada jest centralnym konstytucyjnym organem państwa i wbrew sugestii autora uzasadnienia projektu, treść ustawy o pracownikach urzędów państwowych w pełni nadaje się do stosowania do pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. Warto zauważyć, że poza omawianym art. 24 ust. 4 projektu, opiniowane przedłożenie nie zawiera żadnych zmian dotyczących pracowników Biura Rady, a jego uzasadnienia w tym zakresie nie podaje rzeczywistych przyczyn zmian w statusie prawnym pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. W uzasadnieniu projektu ustawy nie ujawniono m.in., że zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach sądów i prokuratur, Minister Sprawiedliwości posiada istotne kompetencje związane z treścią stosunku pracy pracowników sądów i prokuratur. W istocie zatem, projektodawca chce wprowadzić podległość pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa Ministrowi Sprawiedliwości. Przepisy ustawy o pracownikach sądów i prokuratur są odpowiednie dla regulacji statusu pracowników sądów powszechnych i prokuratur, tj. organów, nad którymi nadzór administracyjny pełni Minister Sprawiedliwości, natomiast Biuro Krajowej Rady Sądownictwa jest urzędem obsługującym organ niezależny od Ministra Sprawiedliwości. Nie jest zatem dopuszczalne, aby polityczny organ władzy wykonawczej posiadał tak istotne kompetencje dotyczące osób zatrudnionych w Biurze obsługującym Krajową Radę Sądownictwa. To w dużym stopniu osłabi niezależność i samodzielność Krajowej Rady Sądownictwa, której obsługę administracyjną i merytoryczną zapewniają pracownicy Biura. Może również doprowadzić do negatywnych konsekwencji związanych z warunkami zatrudnienia pracowników Biura Rady w przypadku, w którym Rada będzie podejmowała starania mające na celu ochronę niezależności sądów od wpływów Ministra Sprawiedliwości. Tymczasem organ

ten nie powinien mieć tak dużego wpływu na funkcjonowanie Rady, skoro jest jednym z 25 jej członków – a nie przełożonym Rady.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, przyznanie Sejmowi RP kompetencji do wyboru sędziów w skład Rady jest wykluczone z uwagi na treść art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Tego naruszenia Konstytucji RP nie niwelują zaproponowane w projekcie przepisy regulujące szczegółowy tryb wyboru członków Rady, których zastosowanie z jednej strony nie gwarantuje obsadzenia wszystkich mandatów w Radzie, a z drugiej strony naraża sędziów ubiegających się o wybór na zarzuty stronnictwa oraz zmusza ich do złamania konstytucyjnego zakazu prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z kolei przerwanie konstytucyjnie gwarantowanej czteroletniej kadencji obecnych członków Krajowej Rady Sądownictwa wiązać się będzie z oczywistym naruszeniem art. 187 ust. 3 Konstytucji RP i stworzy niebezpieczny precedens, który może prowadzić do nielegalnego opróżnienia innych organów państwa, których piastuni są wybierani na kadencje określone w Konstytucji RP.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa
M. Golcew
Marek Golcew

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

Blotr
płk Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego



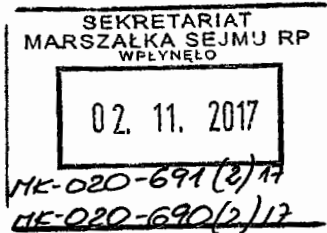


RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 31/10/2017

VII.510.2.2017.ST/AJK



Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu RP

Sejm RP

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

W dniu 26 września 2017 r. projekty ustaw: o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (dalej: projekt ustawy o KRS) oraz o Sądzie Najwyższym (dalej: projekt ustawy o SN) zostały przekazane przez Prezydenta RP do Sejmu RP. Projekty te przewidują m.in. zmianę ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 976) oraz uchylenie ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1254; dalej: ustawa o SN).

W związku z powyższym, **wypełniając konstytucyjne zadanie stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP), Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić 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).**

I. Uwagi odnoszące się do projektu ustawy o Sądzie Najwyższym

1.1. Skutki obniżenia granicy wieku, w którym sędziowie SN i NSA przechodzą w stan spoczynku

Zgodnie z art. 36 § 1 projektu ustawy o SN, sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziowskich, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie, a Prezydent RP wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego Sądu Najwyższego. Prezydent RP, przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego Sądu Najwyższego, może zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Z art. 36 § 4 projektu ustawy o SN wynika, że zgoda Prezydenta RP jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Sędzia, który uzyskał zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego Sądu Najwyższego może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi RP.

Z art. 108 § 1 projektowanej ustawy o SN wynika, że sędziowie Sądu Najwyższego, którzy w dniu wejścia w życie tej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy złożą oświadczenie, o którym mowa w art. 36 § 1 projektu ustawy, a Prezydent RP wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego Sądu Najwyższego.

Projektowane rozwiązania dotyczące przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku będą miały zastosowanie także do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) wynika, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie (a do takich należy wiek przechodzenia sędziowskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego w stan spoczynku) do sędziów NSA stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego.

W świetle zaś obecnie obowiązującego art. 30 § 1 ustawy o SN sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. W razie złożenia przez sędziego oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 72. roku życia, nie może jednak zajmować stanowiska Prezesa Sądu Najwyższego ani przewodniczącego wydziału. Sędzia ten może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając odpowiednie oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Z powyższego wynika, że projektowana ustawa o SN w sposób zasadniczy obniża granicę wieku, w którym sędziowie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przechodzą w stan spoczynku. Wprowadza również rozwiązanie, zgodnie z którym sędzia, za zgodą Prezydenta RP, może zajmować w dalszym ciągu stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po osiągnięciu tego wieku.

Stan spoczynku w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z dnia 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 30/99) stanowi jedną z określonych na poziomie konstytucyjnym gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Z art. 180 ust. 4 Konstytucji RP wynika, że ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku. W świetle art. 180 ust. 4 Konstytucji RP ustawodawca dysponuje więc dość szerokim marginesem swobody w określaniu wieku, w którym sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Z tego punktu widzenia rozwiązanie zawarte w art. 36 § 1 projektu ustawy o SN, polegające na określeniu 65 lat jako granicy wieku, po osiągnięciu którego sędzia Sądu Najwyższego będzie przechodził w stan spoczynku, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych w zakresie dotyczącym osób, które obejmą stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po wejściu w życie tych przepisów. Inaczej należy jednak ocenić projektowane zastosowanie owej nowej, obniżonej granicy wieku, w stosunku do obecnych sędziów Sądu Najwyższego, którzy – jak już wskazano – posiadają uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego do dnia ukończenia 70. roku życia. W tym zakresie – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – rozwiązanie zaproponowane w art. 108 § 1 projektu wprost

godzi w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP). Zakaz ten jest skierowany nie tylko do organów władzy wykonawczej, lecz również do organów władzy ustawodawczej. Ustawodawca w związku z tym poprzez dokonywanie w istocie instrumentalnych zmian w zakresie określania wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku, nie może wprowadzać regulacji powodujących usunięcie urzędujących sędziów z zajmowanych stanowisk. Do tego sprowadza się zaś istota regulacji zaproponowanej w art. 108 § 1 projektu ustawy o SN. Art. 108 § 1 projektowanej ustawy jest w związku z tym niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że pozwala odsunąć od orzekania sędziów Sądu Najwyższego, którzy posiadali objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej gwarancje zajmowania swoich stanowisk do dnia ukończenia 70. roku życia.

W konsekwencji projektowany art. 108 § 1 ustawy o SN jest także niezgodny z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) wykluczającą odsuwanie sędziego od wykonywanej przez niego funkcji. Ochrona niezawisłości sędziowskiej przez zapewnienie nieusuwalności z zajmowanego stanowiska i nieprzenoszalności w stan spoczynku nie służy samemu sędziemu, lecz jest wyłącznie środkiem umożliwiającym realizację prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP). W tym znaczeniu też proponowane rozwiązanie pozostaje także w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 180 ust. 5 Konstytucji RP wynika, że w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem pełnego uposażenia. W tym przypadku przeniesienie sędziego w stan spoczynku nie jest uzależnione od osiągnięcia określonej w ustawie granicy wieku. Warunkiem skorzystania z art. 180 ust. 5 Konstytucji RP jest jednak rzeczywista, a nie pozorna zmiana ustroju sądów.

Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego została określona w zasadniczej części już na poziomie samej Konstytucji RP. W myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości. Z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP wynika zaś, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Ponadto Sąd Najwyższy wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 2 Konstytucji RP), a więc stwierdza ważność wyborów do Sejmu i Senatu oraz rozpatruje protesty wyborcze (art. 101 Konstytucji RP),

stwierdza ważność wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP), rozpoznaje protesty wyborcze przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP), stwierdza ważność referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 4 Konstytucji RP) oraz stwierdza ważność referendum zatwierdzającego (art. 125 ust. 4 w zw. z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP). Inne czynności Sądu Najwyższego, które ustawodawca może określić na podstawie art. 183 ust. 2 Konstytucji RP mają charakter uboczny i nie mogą w żaden sposób uchybiać realizacji ustrojowych zdań Sądu Najwyższego określonych w Konstytucji RP.

Opisane konstytucyjne ramy funkcjonowania Sądu Najwyższego prowadzą do wniosku, że zasadniczo pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego została określona już na poziomie Konstytucji RP. Pozycji tej nie zmieniają i nie mogą zmienić projektowane zmiany w strukturze wewnętrznej samego Sądu Najwyższego. Zmiany te mają jedynie na celu dokonanie reorganizacji w ramach Sądu Najwyższego i z całą pewnością nie są one „zmianą ustroju sądu” w rozumieniu art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. **Projektowana skarga nadzwyczajna** (o której będzie jeszcze mowa poniżej) **przemawia natomiast za dalszym pełnieniem obowiązków przez obecnych sędziów Sądu Najwyższego aż do osiągnięcia 70. roku życia z tej prostej przyczyny, że jej wprowadzenie spowoduje zwiększenie, a nie zmniejszenie, liczby spraw kierowanych do Sądu Najwyższego. Nie istnieje zatem żaden racjonalny argument przemawiający za koniecznością odsunięcia za pomocą ustawy tych sędziów od orzekania w okresie pomiędzy osiągnięciem przez nich 65. roku życia a 70. rokiem życia.**

Art. 36 § 1 oraz art. 108 § 1 projektu ustawy o SN powierza ponadto Prezydentowi RP uprawnienie do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego przez sędziego, który ukończył 65. rok życia. Wydany w tym zakresie akt urzędowy Prezydenta RP będzie w związku z tym wymagał dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP), nie został bowiem on wymieniony w Konstytucji RP (art. 144 ust. 3) jako akt nie wymagający podpisu Prezesa Rady Ministrów. Takim aktem nie wymagającym kontrasygnaty jest wyłącznie akt powołania sędziego (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP).

Dlatego, w powyższym zakresie, przepisy art. 36 § 1 i art. 108 § 1 projektu są niezgodne z konstytucyjną zasadą podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP).

Przyznanie Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów jako organom władzy wykonawczej kompetencji do decydowania o tym, kto zachowa na dalszy okres status czynnego sędziego Sądu Najwyższego, w sposób rażąco ingeruje w sferę niezależności Sądu Najwyższego polegającą na niezależności od organów pozasądowych oraz niezależności od czynników politycznych, a także w zasadę niezawisłości sędziowskiej.

W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) wprowadzenie dodatkowej granicy wieku (65 rok życia), po osiągnięciu której dalsze pełnienie urzędu wymaga zgody Krajowej Rady Sądownictwa, choć wprowadza pewną dozę elastyczności, też oparte jest na kryterium wieku. Zasadniczym pytaniem w tej sprawie jest, czy ustanowienie owej dozy elastyczności daje się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby – jak w okresie PRL – zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem władzy sądowniczej. Obecny jednak przepis przyznaje prawo decyzji Krajowej Radzie Sądownictwa, której konstytucyjnym zadaniem jest właśnie ochrona niezawisłości sędziów i której skład gwarantuje, że decyzje o losie sędziego podejmowane będą przede wszystkim przez innych sędziów”.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że proponowane w treści art. 36 § 1 i art. 108 § 1 projektu ustawy o SN powierzenie organom władzy wykonawczej będących organami politycznymi decydowania o dalszych losach sędziego, narusza zasadę podziału władzy, zasadę niezawisłości sędziowskiej i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

1.2 Obniżenie granicy wieku, w którym sędziowie SN i NSA przechodzą w stan spoczynku w świetle prawa Unii Europejskiej

Obniżenie wieku, w którym sędzia Sądu Najwyższego, a także sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, przejdzie w stan spoczynku z obecnie obowiązującej granicy 70 lat (art. 30 ustawy o SN) do 65 lat (art. 36 § 1 i art. 108 § 1 projektu ustawy o SN) może też być niezgodne z prawem Unii Europejskiej, a jego uchwalenie spowodować może naruszenie przez Polskę zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie - podobnie jak Prezydent RP w uzasadnieniu do projektu ustawy o SN - zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-286/12 *Komisja przeciwko Węgrom* (wyrok z 6 listopada 2012 r., ECLI:EU:C:2012:687). W sprawie tej Trybunał orzekł o uchybieniu przez Węgry zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r.¹ poprzez przyjęcie uregulowań krajowych wymagających zaprzestania działalności zawodowej przez sędziów, prokuratorów i notariuszy wraz z osiągnięciem przez nich wieku 62. lat, co powodowało odmienne traktowanie ze względu na wiek, niemające charakteru proporcjonalnego w stosunku do zamierzonych celów. W ocenie Trybunału, „odmienne traktowanie ze względu na wiek zasadza się na samym istnieniu granicy wieku, po przekroczeniu której zainteresowane osoby zaprzestają pełnienia służby, niezależnie od wieku ustalonego dla tej granicy i *a fortiori* dla granicy, która obowiązywała uprzednio” (pkt 54). Trybunał - co słusznie zauważył Prezydent RP - podkreślił, że z art. 6 ust. 1 ak. 1 dyrektywy 2000/78/WE wynika jednak, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne.

Nie można jednak zgodzić się z efektem analizy tego wyroku dokonanej w uzasadnieniu do projektu ustawy o SN. Prezydent RP wskazuje bowiem na dwie okoliczności, które miałyby odróżniać rozwiązania zawarte w projekcie od sprawy węgierskiej: „po pierwsze, projekt ustawy pozwala na pozostanie na stanowisku przez sędziego po osiągnięciu 65 roku życia, o ile wyrazi na to zgodę Prezydent RP. Po drugie, przejście w stan spoczynku nie oznacza obowiązku zaprzestania wszelkiej działalności. Sędzia może nadal podejmować się zajęć dających się pogodzić ze stanem spoczynku lub też może zrezygnować ze stanu spoczynku i podjąć inną działalność zawodową.” W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich projektodawca nie odniósł się w ten sposób do najistotniejszego argumentu Trybunału Sprawiedliwości przemawiającego za naruszeniem zobowiązań wynikających z dyrektywy 2000/78/WE przez Węgry. TS wskazał bowiem wyraźnie, że poza wskazaniem celu istotne jest również zbadanie, czy wspomniane przepisy

¹ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

stanowią środek konieczny do realizacji celu, co wymaga uwzględnienia zarówno szkody, jaką mogą te przepisy powodować względem określonych osób, jak i korzyści, jakie czerpie z nich społeczeństwo w ogólności oraz wchodzące w jego skład jednostki (punkt 66). Przepisy węgierskie, podobnie jak i oceniany projekt ustawy o SN (art. 108 projektu ustawy), nie przewidują środków przejściowych, które mogłyby chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób. Prezydent RP nie przedstawił również żadnych okoliczności umożliwiających stwierdzenie, że żadne mniej restrykcyjne przepisy nie pozwoliłyby na osiągnięcie celu. Stwierdzono jedynie, bez uzasadnienia, że jest to „odpowiednie wobec celu zamierzonego przez projektodawcę, a wiek przejścia w stan spoczynku przez sędziów Sądu Najwyższego mieści się w ramach przyjętych w ustawach dotyczących sądownictwa”. Cel obniżenia wieku sędziów nie został też wyraźnie wskazany w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Tym samym, zarówno art. 36 § 1, jak i art. 108 § 1 projektu ustawy o SN mogą być niezgodne z prawem UE, w szczególności z dyrektywą 2000/78/WE.

1.3 Ryzyko przerwania kadencji obecnej I Prezes SN

Projektowany art. 108 § 1 projektu ustawy o SN spowoduje także wygaśnięcie kadencji obecnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, o ile Prezydent RP nie wyrazi zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego przez osobę pełniącą tę funkcję. Z art. 108 § 4 projektu ustawy o SN wynika, że jeżeli w przypadku wystąpienia okoliczności, o której mowa w § 1, dojdzie do konieczności wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa Sądu Najwyższego, do czasu objęcia stanowiska przez wybranego sędziego Prezydent RP powierzy kierowanie Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego.

Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (także poprzez obniżenie wieku powodującego przejście sędziego w stan spoczynku) stanowi oczywiste naruszenie art. 180 ust. 3 Konstytucji RP. Z tego konstytucyjnego przepisu wynika, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Ustawodawca nie może więc poprzez zabiegi polegające na odwoływaniu

się do obniżenia granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku, wkraczać w określoną konstytucyjnie sześcioletnią kadencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Pogląd powyższy znajduje potwierdzenie w wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2016 r. wydanym w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* (skarga nr 20261/12), gdzie wskazano, że fakt, iż kadencja prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego została zakończona ze względu na działanie nowej legislacji nie mógł usunąć retrospektywnie jego praw wynikających z przepisów obowiązujących w chwili jego wyboru. Przepisy te wyraźnie ustanawiały sześcioletnią kadencję prezesa i konkretne powody, na podstawie których kadencja ta mogła zostać zakończona.

Konstytucja RP nie przyznaje też Prezydentowi RP jakiegokolwiek uprawnienia do decydowania o tym, czy osoba pełniąca funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w dalszym ciągu zachowa tę funkcję. Uprawnienia konstytucyjne Prezydenta RP w tym zakresie są ściśle określone i obejmują wyłącznie powołanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 144 ust. 3 pkt 20 i art. 180 ust. 3 Konstytucji RP).

Konstytucja RP nie przewiduje także przewidzianej w art. 108 § 4 projektu kompetencji Prezydenta RP do powierzania kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. Z tego, że Prezydent RP posiada kompetencję do powołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesów Sądu Najwyższego (art. 144 ust. 3 pkt 20 i 23 Konstytucji RP) wcale nie wynika przecież, iż uprawnienie to obejmuje wskazywanie osób uprawnionych w okresie przejściowym do kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą. Podstawową i elementarną zasadą prawa publicznego jest to, że kompetencja organu władzy publicznej nie może być oparta na domniemaniu. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia, jeśli dotyczy relacji zachodzących pomiędzy organem władzy wykonawczej a sądami, które, co należy po raz kolejny przypomnieć, są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Nie ma żadnej niezależności i odrębności, jeżeli organ władzy wykonawczej jednostronnie określa, kto będzie kierował najwyższą instancją sądową.

Ponadto, taki akt powierzenia kierownictwa wymagałby dodatkowo dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP), gdyż

z oczywistych względów (brak w tym zakresie kompetencji Prezydenta RP) nie figuruje on wśród aktów urzędowych nie wymagających kontrasygnaty (art. 144 ust. 3 Konstytucji RP), co tylko wzmacnia argumentację, że art. 108 § 4 projektu jest niezgodny w tym zakresie z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP. Narusza bowiem zasadę podziału władz i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej od organów władzy wykonawczej.

1.4. Wprowadzenie wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, a dalsze sprawowanie urzędu przez sędziów i asesorów sądowych

W zakresie okoliczności skutkujących wygaszeniem stosunku służbowego, oprócz wymienionej powyżej, **kolejną dotychczas nieznaną przesłanką, która została wprowadzona w projekcie ustawy o SN jest posiadanie przez sędziego obywatelstwa obcego państwa.**

W tym zakresie szczególne wątpliwości konstytucyjne Rzecznika – z punktu widzenia ochrony praw osób posiadających podwójne obywatelstwo, w tym również polskie – wzbudza projektowany przepis przejściowy art. 117 § 1 projektu ustawy o SN. Zgodnie z powołanym przepisem, „sędzia albo asesor sądowy, który w **dniu wejścia w życie ustawy nie spełnia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego**, powinien w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zrzec się obywatelstwa obcego państwa. **W przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w § 1, stosunek służbowy sędziego albo asesora sądowego wygasa** (art. 117 § 2 projektu ustawy o SN).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle powołanych standardów wynikających z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, sędziowie oraz asesorzy, którzy w chwili obecnej sprawują swój urząd na podstawie dotychczasowych przepisów, nie mogą zostać go pozbawieni na skutek wejścia w życie proponowanego rozwiązania przewidującego wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego.

Jak już była mowa powyżej, art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje zakaz usuwania sędziego. Ponadto, w świetle art. 180 ust. 2 Konstytucji RP należy stwierdzić, iż **niedopuszczalne jest wprowadzanie przez ustawodawcę automatyzmu utraty urzędu**

w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek². Z tego względu za niekonstytucyjne uznane zostało przez Trybunał m.in. rozwiązanie przewidujące utratę stanowiska sędziowskiego, w przypadku wykonywania przez małżonka zawodu adwokata lub radcy prawnego na obszarze właściwego sądu wojewódzkiego (por. wyrok TK z dnia 27.01.1999 r., sygn. akt K 1/98). Dodatkowo, art. 180 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje gwarancję, jaka musi zostać zachowana w przypadku odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziów w postaci złożenia sędziego z urzędu. Jest nią, przewidziany przez Ustrojodawcę, wymóg polegający na tym, iż „złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu”. Oznacza to, że żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie.

W świetle powyższego, art. 117 projektowanej ustawy jest niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że pozwala odsunąć od orzekania sędziów albo asesorów sądowych, którzy posiadali objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej gwarancje zajmowania swoich stanowisk. Jest on również niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na to, iż decyzja o usunięciu sędziego z urzędu następuje wyłącznie na skutek zrealizowania się ustawowo określonej przesłanki w postaci posiadania przez sędziego bądź asesora podwójnego obywatelstwa. W procedurze tej nie bierze natomiast udziału organ władzy sądowniczej, który jest jedynym upoważnionym przez Ustrojodawcę podmiotem do podejmowania omawianych rozstrzygnięć.

Wprawdzie ustawodawca przewidział w art. 117 § 1 projektu ustawy o SN sześciomiesięczny termin na dostosowanie się przez sędziów i asesorów dotkniętych projektowaną regulacją na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej – dając takim osobom możliwość wyboru i rezygnacji z obywatelstwa państwa obcego – należy jednak mieć na względzie, iż w praktyce procedura zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa może być związana ze spełnieniem szeregu wymogów określonych w prawie danego państwa i prowadzić do przekroczenia tego terminu. Konieczne okazać się może np. oczekiwanie na zgodę innego podmiotu władzy publicznej, który nie jest związany terminem do wydania niniejszego postanowienia. W konsekwencji dodatkowe wątpliwości co do konstytucyjności proponowanego rozwiązania wzbudza fakt, iż z przyczyn

² por. L. Garlicki, Uwagi do art. 180 Konstytucji, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007, s. 4

niezależnych od podmiotu ubiegającego się o zrzeczenie obywatelstwa - a nie od wyłącznej woli i działań konkretnego sędziego, bądź asesora - zależeć będzie, czy procedura zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa w celu możliwości dalszego sprawowania urzędu zostanie skutecznie zakończona w sześciomiesięcznym terminie, o którym mowa w art. 117 § 1 projektu ustawy o SN.

1.5. Sposób powołania członków oraz kompetencje nowej Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w SN

Wątpliwości budzi też projektowane utworzenie w Sądzie Najwyższym Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (art. 3 pkt 4 projektu), która to Izba ma rozpoznawać m. in. skargi nadzwyczajne wnoszone także w sprawach, które były już przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego w trybie kasacyjnym jak również ma rozstrzygać o ważności wyborów. W ten sposób Izba Nadzwyczajna i Spraw Publicznych złożona wyłącznie z nowych sędziów, wyłonionych przez nową Krajową Radę Sądownictwa, której członkowie zostaną wybrani przez czynniki polityczne, będzie sprawować nadzór judykacyjny nie tylko nad sądami niższych instancji, ale także w pewnym zakresie nad Sądem Najwyższym. Dodatkowo w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych będą uczestniczyli ławnicy (art. 58 § 1 projektu) wybierani przez Senat (art. 60 § 2 projektu).

Co prawda skarga nadzwyczajna nie będzie mogła zostać oparta na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętych do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (art. 87 § 2 projektu), jednak jest oczywiste, że nie zawsze granice zaskarżenia i podniesionych zarzutów pokrywają się z granicami rozpoznania przez Sąd Najwyższy kasacji i skargi kasacyjnej (art. 536 k. p. k. i art. 398¹³ § 1 k. p. c.). Oznacza to, że w rzeczywistości Izba Nadzwyczajna i Spraw Publicznych będzie też sprawowała nadzór judykacyjny nad orzecznictwem Sądu Najwyższego, co pozostaje w kolizji z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP wyznaczającym granice tego nadzoru i przewidującym, że nadzór jest sprawowany nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Wątpliwości dotyczą jednak również i tego, że o ważności wyborów będzie rozstrzygać skład sędziowski wyłoniony (o czym będzie jeszcze mowa poniżej) przez Krajową Radę Sądownictwa wybraną w większości spośród sędziów, lecz przez samych

polityków. Ten sposób ukształtowania składu osobowego Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie wywoływał w opinii publicznej wątpliwości (nawet jeśli będą to wątpliwości nieuzasadnione) co do bezstronności w zakresie rozstrzygnięcia o ważności wyborów. W ten sposób w oczach opinii publicznej może zostać podważone zaufanie do samego aktu wyborczego, co z pewnością nie jest intencją projektodawcy.

1.6 Skutki wprowadzenia do systemu prawnego nowej instytucji w postaci skargi nadzwyczajnej

Art. 86 projektowanej ustawy o SN wprowadza nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Zgodnie z art. 86 § 1 projektu od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, może być wniesiona skarga nadzwyczajna, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej i:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji,
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego

- a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Art. 86 § 2 projektu ustawy o SN wymienia podmioty uprawnione do wniesienia tak określonej skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego. Natomiast z art. 86 § 3 projektu wynika, że skargę wnosi się w terminie 5 lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie 6 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia lub od rozpoznania kasacji.

Ponadto, w myśl art. 115 § 1 projektu ustawy o SN, w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17

października 1997 r. Art. 86 § 3 zdanie pierwsze nie stosuje się. Zgodnie natomiast z art. 115 § 2 projektu, jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich idea wprowadzenia do systemu prawnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w obronie prawa (w szczególności w obronie praw lub wolności jednostki) co do zasady zasługuje na aprobatę, jednak tylko w tych sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia.

Aktualnie obowiązujące w tym zakresie przepisy przyznają już zarówno samym stronom postępowania, jak też podmiotom uprawnionym, nadzwyczajne środki zaskarżenia. Są nimi przede wszystkim: kasacja od prawomocnego orzeczenia w sprawach karnych (art. 520 § 1 i art. 521 § 1 i 2 k. p. k.) oraz skarga kasacyjna od prawomocnego orzeczenia w sprawach cywilnych (art. 398¹ § 1 k. p. c.), jak również żądanie wznowienia postępowania (art. 399 § 1 k. p. c. i art. 542 § 1 k. p. k.).

Istnieją jednak kategorie spraw, w których skarga kasacyjna strony postępowania nie jest dopuszczalna (por. ograniczenia wynikające z treści art. 398² i art. 519¹ k. p. c.) i możliwości wniesienia takiej skargi są pozbawione także podmioty uprawnione. W tych właśnie sprawach – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – istnieje pole do rozważań nad wprowadzeniem do systemu prawnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w obronie prawa. Środek ten powinien służyć naprawie błędów sądowych i mieć wyraźne, niezbyt odległe, ramy czasowe wyznaczające jego dopuszczalność.

Przedstawiona w projekcie ustawy o SN propozycja skargi nadzwyczajnej zmierza zaś do wprowadzenia rozwiązania, według którego w istotnej części spraw sądowych dopuszczalne będzie postępowanie w czterech instancjach, przy czym dwa szczeble tego postępowania będą obejmowały postępowanie nadzwyczajne już po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego, tj. postępowanie kasacyjne i postępowanie ze

skargi nadzwyczajnej wnoszonej przez uprawnione podmioty. Już sama ta okoliczność budzi wątpliwości z punktu widzenia rzeczywistej realizacji prawa stron postępowania do rozpatrzenia ich sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc w rozsądnym terminie (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), skoro nawet nadzwyczajne postępowanie ze skargi kasacyjnej czy też kasacji nie zawsze będzie kończyło definitywnie sprawę.

Dodatkowe wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji budzi także termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej określony przez projektodawcę na pięć lat od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 86 § 3 projektu) oraz to, że w okresie przejściowym skarga taka byłaby dopuszczalna od wszystkich prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. (art. 115 § 1 projektu), a więc także od orzeczeń które uprawomocniły się prawie dwadzieścia lat temu.

Wskazany aspekt czasowy wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zwracał uwagę na zasadę stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady państwa prawnego, zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie (por. wyrok z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; wyrok z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; wyrok z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05). Zasada ta ma szczególne znaczenie w przypadku orzeczeń sądowych wydanych w postępowaniu cywilnym, uchylenie prawomocnego orzeczenia sądowego jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem innego podmiotu przyznanej mu tym orzeczeniem ochrony prawnej.

1.7 Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, wynikające z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji, powinno być interpretowane w powiązaniu z preambułą Konwencji, stosownie do której istotną częścią wspólnego dziedzictwa i tradycji państwa – stron jest zasada rządów prawa. Pochodną tej

zasady jest zasada pewności prawnej, która wymaga, aby prawomocne orzeczenie sądowe definitywnie rozstrzygające sprawę co do istoty nie podlegało dalszemu kwestionowaniu. Zasada pewności prawa determinuje konieczność respektowania prawomocności i powagi rzeczy osądzonej (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 stycznia 2001 r. w sprawie *Brumarescu przeciw Rumunii*, nr 28342/95; z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie *Ryabikh przeciw Rosji*, nr 52854/99). Zasada ta oznacza, że żadna ze stron nie jest uprawniona do tego, by żądać ponownego przeprowadzenia postępowania tylko w celu powtórnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli spór został już prawomocnie osądzony. Ponowne wyjaśnienie sprawy powinno mieć na celu wyłącznie eliminowanie nieprawidłowości i błędów sądowych, dlatego nadzwyczajne procedury sądowe wchodzące w rachubę w odniesieniu do prawomocnego orzeczenia merytorycznego celem jego ewentualnego wzruszenia powinny być dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest to nieodzowne ze względu na okoliczności o dużym ciężarze gatunkowym i o charakterze wręcz przymusowym (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 listopada 2004 r. w sprawie *Pravednaya przeciwko Rosji*, nr 69520/01). W takich wypadkach uprawnienie do przeprowadzenia kontroli musi być wykonywane w taki sposób, ażeby w maksymalnym stopniu została zachowana równowaga między interesem jednostki a koniecznością zapewnienia prawidłowego wymiaru sprawiedliwości (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 września 2006 r. w sprawie *Prisyazhnikova i Dolgopolov przeciw Rosji*, nr 2424-7/04).

1.8 Instytucja skargi nadzwyczajnej, a obecne zasady i środki zaskarżenia w procedurze karnej oraz cywilnej

Proponowany model skargi nadzwyczajnej budzi także zasadnicze wątpliwości z perspektywy osób, które były oskarżone w procesie karnym. Z art. 524 § 3 k. p. k. wynika, że niedopuszczalne jest uwzględnienie kasacji na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia. Jednak to co jest niedopuszczalne w postępowaniu kasacyjnym, według zamysłu projektodawcy staje się następnie dopuszczalne w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej. Z art. 86 § 3 projektu wynika bowiem, że niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego po upływie 6 miesięcy od rozpoznania kasacji. W ten sposób zawarta w art.

524 § 3 k. p. k. gwarancja dla osoby oskarżonego traci na znaczeniu, a to – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji RP). To co z woli ustawodawcy wyrażonej w przepisach Kodeksu postępowania karnego jest i w dalszym ciągu będzie bowiem niedopuszczalne, stanie się dopuszczalne na mocy proponowanego modelu skargi nadzwyczajnej.

Proponowany model skargi nadzwyczajnej w ogóle też nie odnosi się do funkcjonującej w postępowaniu cywilnym (w ocenie Rzecznika nieefektywnej) skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Tymczasem zarówno w przypadku proponowanej skargi nadzwyczajnej (art. 86 § 1 projektu), jak też w przypadku skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ § 1 k. p. c.), warunkiem skorzystania z tych środków jest to, aby orzeczenie nie mogło być uchylone w trybie istniejących środków prawnych. W praktyce może więc to oznaczać, że dopuszczalne będzie, aby w tej samej sprawie, w tym samym czasie, przed Sądem Najwyższym toczyły się dwa postępowania. Pierwsze w trybie skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem, a jego celem będzie jedynie stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia dla celów dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie sądu, oraz drugie postępowanie ze skargi nadzwyczajnej, mające na celu doprowadzenie do uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

W tych zakresach – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – proponowana skarga nadzwyczajna pozostaje w kolizji z zasadą poprawnej legislacji, stanowiącą element składowy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada ta wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (m. in. w wyrokach z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten funkcjonalnie jest związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W wyroku z dnia 21 lutego 2006 r. (sygn. akt K 1/05) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób

logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzenie do obrotu prawnych przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest też złamaniem zasady poprawnej legislacji. Stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.”

Niestety, chociaż – jak już wskazano – sama idea skargi w obronie prawa zasługuje na aprobatę – to jej próba wprowadzenia w życie nosi cechy działania chaotycznego, nie uwzględniającego w ogóle rozwiązań systemowych, zawartych w przepisach Kodeksu postępowania karnego oraz w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Ponadto wprowadzenie tak szeroko ujętej skargi nadzwyczajnej z pewnością spowoduje znaczny wzrost liczby wniosków kierowanych do podmiotów uprawnionych, w tym także do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wymaga to zaś wzmocnienia kadrowego, a więc także finansowego organów, które będą rozpoznawać wnioski dotyczące skorzystania z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Tylko w ten sposób bowiem będzie możliwe sprawne i profesjonalne rozpoznawanie żądań dotyczących wniesienia skargi nadzwyczajnej. Jednak z uzasadnieniu do projektu ustawy (s. 23) wynika, że kwestia ta została zupełnie pominięta przez projektodawcę, który założył, że wykonanie tego nowego zadania będzie możliwe w ramach dotychczasowych możliwości budżetowych takich jednostek jak Rzecznik Praw Obywatelskich. Jest to jednak założenie błędne, powierzenie nowego zadania wymaga bowiem dodatkowego wsparcia finansowego, w przeciwnym wypadku osoby zainteresowane miesiącami (a być może także latami) będą oczekiwały na rozpatrzenie ich wniosku o złożenie skargi nadzwyczajnej.

1.9 Wnioski końcowe odnoszące się do projektu ustawy o SN

Przedstawione uwagi, dotyczące tylko niektórych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym wniesionym przez Prezydenta RP, wskazują na to, że zawiera on zasadnicze wady.

Nie gwarantuje on zachowania odrębności i niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, skoro to władza wykonawcza w okresie przejściowym w niczym nieograniczony sposób będzie decydowała o obsadzie kadrowej Sądu Najwyższego i jego ścisłym kierownictwie. Z kolei skarga nadzwyczajna wnoszona w zaproponowanym kształcie w imię praworządności i sprawiedliwości społecznej, lecz nie uwzględniająca już obowiązujących reguł procesowych, rodzi realne niebezpieczeństwo naruszenia praw osób, które w zaufaniu do systemu prawnego uzyskały w przeszłości prawomocne i ostateczne rozstrzygnięcie w swojej sprawie.

Dlatego też, w ocenie Rzecznika, projekt ustawy o SN w takim kształcie nie powinien być przyjęty.

II. Uwagi odnoszące się do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS)

2.1 Wybór sędziów pełniących funkcję członków KRS w świetle zasady trójpodziału władzy oraz niezależności sądownictwa

Art. 1 pkt 1 projektu ustawy o KRS przewiduje, że: „Sejm wybiera członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na wspólną czteroletnią kadencję”.

Przedstawiona powyżej propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej, w ocenie Rzecznika prowadzi do niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji do naruszenia art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 173 Konstytucji RP oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

Rolą Krajowej Rady Sądownictwa, zgodnie z art. 186 Konstytucji RP, jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Udział Sejmu w kreowaniu składu

osobowego KRS został natomiast określony w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP i ogranicza się do wyboru czterech członków KRS spośród posłów. Natomiast w świetle art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP to sami sędziowie powinni wybierać piętnastu członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. W ten sposób realizuje się konstytucyjna zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1, art. 173 Konstytucji RP).

Art. 187 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, że sposób wyboru członków KRS określa ustawa, nie oznacza to jednak, 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.

Konstytucja RP określając skład KRS 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 Konstytucji RP, 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 władzy sądowniczej) pozostawiona została przez ustrojodawcę do wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej. **Nie jest zatem możliwa do akceptacji, z konstytucyjnego punktu widzenia, propozycja przenosząca na organ władzy ustawodawczej kompetencję wyboru członków KRS spośród sędziów.**

Analogiczne stanowisko wyrażone zostało w opinii Biura Legislacyjnego Sejmu RP, w którym podniesiono, że „art. 187 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje ilu członków KRS

wybiera Sejm i Senat. Gdyby kolejnych 15 członków miało być wybieranych przez Sejm to kompetencja Sejmu do wyboru tych członków wynikałaby wprost z przepisów Konstytucji RP tak jak ma to miejsce w przypadku wyboru 6 członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 3, sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP), czy członków Trybunału Stanu (art. 199 ust. 1 Konstytucji RP). Skoro Konstytucja RP statuuje skład KRS i wskazuje ilu jej członków ma wybierać parlament to rozwiązanie proponowane przez wnioskodawców, które przewiduje wybór dodatkowych 15 członków KRS przez Sejm stoi w sprzeczności z art. 187 ust. 1 w związku z art. 8 Konstytucji (...)”³. Biuro Legislacyjne zasadnie wskazało również, że „regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja de facto decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07).

Art. 1 pkt 3 projektu ustawy o KRS przyznaje wprawdzie grupie co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz co najmniej 25 sędziów w stanie czynnym prawo do zgłoszenia kandydatów na członków KRS. Należy jednak podnieść, iż **mimo przyznania obywatelom oraz sędziom powyższej inicjatywy, ostatecznego wyboru spośród zgłoszonych kandydatów dokona Sejm RP kwalifikowaną większością 3/5 głosów. Poddanie KRS oddziaływaniu ze strony legislatywy, która ma mieć bezpośredni wpływ na 21 członków spośród 25 jej członków oznaczać będzie, że KRS, jako organ stojący na straży relatywnie najsłabszego segmentu władzy podlegać będzie naciskom władzy politycznej. Zasadniczym zarzutem, jeśli chodzi o art. 1 pkt 1 projektu ustawy, jest więc brak podstawy konstytucyjnej do tego, żeby sędziowie do KRS byli wybierani przez polityków. Kwestią wtórną jest natomiast, czy sędziowie ci będą zgłaszani przez obywateli, czy przez jakiegokolwiek inne podmioty oraz czy będą oni wybierani przez parlament większością kwalifikowaną, czy też zwykłą większością głosów.**

Z uwagi na powyższe, w ocenie Rzecznika, wybór członków do KRS będących sędziami według przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o KRS prowadzi do naruszenia zasady trójpodziału i równowagi władz poprzez odebranie władzy sądowniczej wpływu na obsadę składu KRS.

³ Wstępna opinia legislacyjna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 marca 2017 r., <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,3/4712,opinia-biuralegisacyjnego-sejmu-rp-o-rzadowym-projekcie-zmiany-ustawy-o-krs>, data ostatniego dostępu: 3.10.2017 r.

2.2 Pozostałe uwagi dotyczące sposobu wyboru do KRS przedstawicieli władzy sądowniczej

a) Głosowanie imienne w świetle konstytucyjnych standardów

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że wątpliwości natury konstytucyjnej budzi również rozwiązanie zawarte w art. 11d ust. 1 i 2 projektu ustawy o KRS, zgodnie z którym; „Jeżeli Sejm, w terminie 90 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia, o którym mowa w art. 11a ust. 1, nie wybierze na wspólną czteroletnią kadencję, zgodnie z art. 9a ust. 1, piętnastu członków Rady, wybieranych spośród sędziów, albo wybierze mniej niż piętnastu członków Rady, wyboru na wolne stanowiska członków Rady dokonuje, spośród zgłoszonych kandydatów, Sejm w głosowaniu imiennym. Każdy poseł uczestniczący w procedurze wyboru członków Rady wybieranych spośród sędziów ma tylko jeden głos i może głosować tylko na jednego kandydata”⁴. Zaproponowane rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z ustawą zasadniczą, ponieważ nie przewiduje ona możliwości głosowania mniejszością głosów. W Konstytucji RP mowa jest o różnych większościach dopuszczalnych w procesie podejmowania wiążących decyzji przez podmioty władzy publicznej: bezwzględnej, bezwzględnej wzmocnionej, kwalifikowanej; nie ma natomiast dopuszczenia wyboru poprzez mniejszość głosów.

b) Brak gwarancji reprezentacji w KRS sędziów z poszczególnych szczebli sądów

W projekcie ustawy o KRS proponuje się również wprowadzenie regulacji zapewniającej reprezentację w KRS, „w miarę możliwości”, sędziów należących do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów (proponowany art. 9a ust. 2 projektu ustawy). W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazuje się, że regulacja ta „obliguje Sejm, do uwzględnienia, przy dokonywaniu wyboru, potrzeby reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów”. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w rzeczywistości **przewidziane w projekcie ustawy o KRS rozwiązanie nie zawiera jakichkolwiek gwarancji, że sędziowie każdego rodzaju i szczebla sądów zostaną wybrani do KRS. Mimo dostrzeżenia w uzasadnieniu projektu ustawy, iż liczba**

⁴ Tak m.in. J. Kaczyński, por. <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/kaczynski-w-prezydenckich-projektach-dot-sadownictwa-dostrzegam-pewne-problemy/krm3yc>, data ostatniego dostępu: 4.10.2017 r.

sędziów sądów rejonowych jest w KRS nieproporcjonalna w stosunku do sędziów pozostałych szczebli, projekt nie przewiduje jednak satysfakcjonującego rozwiązania pozwalającego na zmianę opisanego stanu rzeczy. Należy przy tym dostrzec, że tego typu gwarancję zawierał projekt Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”⁵, który w dniu 14 marca 2017 r. skierowany został do Przewodniczących wszystkich Klubów Parlamentarnych i Poselskich.

c) Przerwanie kadencji obecnych członków KRS będących sędziami

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudza także zawarta w projekcie ustawy propozycja, zgodnie z którą członek KRS, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, wybrany na podstawie przepisów dotychczasowych, pełni swoją funkcję do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady wybranych przez Sejm spośród sędziów na podstawie przepisów ustawy o KRS, w brzmieniu zaproponowanym w projekcie ustawy o KRS (art. 6 projektu ustawy). **W ocenie Rzecznika zaproponowane rozwiązanie jest niezgodne z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata.**

Należy podkreślić, że art. 187 ust. 4 Konstytucji RP stanowiący, że „ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS 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 KRS, które regulowane jest odrębną jednostką redakcyjną ustawy zasadniczej (tj. art. 187 ust. 3 Konstytucji RP).

Nie można zgodzić się więc ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17), iż we wcześniejszym wyroku dotyczącym zasady kadencyjności członków KRS (por. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07), Trybunał nie zanegował tego, iż ustawa o KRS może wyliczać przesłanki wygaśnięcia mandatu takiego członka. W ocenie Trybunału zawartej w najnowszym wyroku odnoszącym się do tego zagadnienia uznano, iż powyższe stanowi o możliwości odstępstwa od czteroletniej kadencji członków KRS. W konsekwencji

⁵ Por. <http://www.iustitia.pl/informacje/1639-iustitia-chce-prawdziwej-demokratyzacji-wyborow-do-krajowej-rady-sadownictwa>, data ostatniego dostępu: 3.10.2017 r.

przyjęto, że możliwość uzasadnionej ingerencji w kadencję członków KRS w ustawie nie została przez Trybunał podważona.

Odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07), należy przed wszystkim podkreślić, że – wbrew twierdzeniom zawartym w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17) – Trybunał uznał w nim, że: „**przerwanie kadencji członków KRS, w związku ze zmianą zasad ich wyboru, stanowi naruszenie art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Tego rodzaju zmiany ustroju KRS i sytuacji prawnej sędziów – członków Rady musiałyby być, zgodnie z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i uwzględnieniem zasady kadencyjności organów, przy spełnieniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i prawa, wprowadzone w życie ze skutkami od początku następnej kadencji członków Rady**”. Zdaniem Trybunału: „zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga okresu przystosowawczego do nowych regulacji prawnych. Ma to szczególne znaczenie w zakresie praw i obowiązków osób pełniących funkcje z wyboru, lub powołanych na określoną kadencję, a także w zakresie oczekiwań w stosunku do mandatarusza ze strony osób, które go wybrały”.

Jednocześnie należy zauważyć, iż powołanym wyroku Trybunał wskazał również na dopuszczalne odstępstwa od zasady kadencyjności organów państwowych. Trybunał doszedł do wniosku, 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.**

Za okoliczności dostatecznie uzasadniające wprowadzenie przez ustawodawcę zwykłego odstępstwa od zasady kadencyjności Trybunał Konstytucyjny uznał wprowadzenie w trakcie kadencji pewnych ograniczeń mających na celu eliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji⁶. **Należy przy tym podkreślić, że obydwu tych przypadkach chodzi o wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym i przestępczym.**

⁶ Por. wyroki: z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, z 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98, z 13 czerwca 2004 r., sygn. akt K 20/03) oraz okoliczność skazania osoby pełniącej daną funkcję za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (zob. wyrok z 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01).

Natomiast 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 Konstytucję⁷.

W ocenie Rzecznika, w świetle powyższych standardów określonych przez Trybunał w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07), **projektodawca nie wykazał 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. Za taką okoliczność stanowiącą w ocenie projektodawcy „ważny interes publiczny” nie można bowiem uznać potrzebę „demokratyzacji procesu wyboru członków do KRS”, czy też „spójność wprowadzanych zmian oraz możliwość funkcjonowania KRS zgodnie z jedną koncepcją ustrojową”⁸.**

Dodatkowo należy wskazać, iż w swojej opinii **Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁹ podkreśliła, że przerwanie kadencji dotychczasowych członków KRS będących sędziami stanowiłoby bezpośrednią ingerencję w gwarancje niezależności przysługujące KRS. Ponadto, doprowadziłoby to również do naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁰ z uwagi na fakt, iż sędziowie pełniący funkcje członków KRS nie mogliby zaskarżyć wygaśnięcia swoich mandatów do sądu powszechnego lub innego organu sprawującego władzę sądowniczą.**

⁷ Por. 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).

⁸ Por. Opinię odrębną siedmiu członków Rady Legislacyjnej do opinii Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 sierpnia 2016 r. powołanej na str. 9 i 10 uzasadnienia do projektu ustawy.

⁹ Wstępna opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 marca 2017 r., <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,3/4707,obwe-o-projekcie-zmian-ustawy-okrajowej-radzie-sadownictwa>, data ostatniego dostępu: 3.10.2017 r.

¹⁰ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2.

Należy także zwrócić uwagę, że wprowadzenie wskazanego rozwiązania do systemu prawnego może stanowić niebezpieczny precedens dla skracania kadencji innych konstytucyjnych organów.

2.3 Wnioski końcowe odnoszące się do projektu ustawy o KRS

W ocenie Rzecznika, z uwagi na postanowienia polskiej ustawy zasadniczej, projekt ustawy o KRS również nie powinien zostać przyjęty. Nie powinien on zostać przyjęty przede wszystkim z punktu widzenia efektywności ochrony praw obywatelskich, a w szczególności z punktu widzenia zapewnienia każdej osobie skuteczności realizacji jej konstytucyjnego prawa do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu.

Przyjęcie projektu ustawy o KRS w niezmienionym kształcie – w szczególności w zakresie dotyczącym zmiany wyboru członków KRS będących sędziami – może narazić państwo polskie nie tylko na sytuację skutkującą naruszeniem prawa każdego do sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ale również na konieczność wypłaty ewentualnych odszkodowań zasądzanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, na skutek możliwych skarg kierowanych do tego organu ze strony obywateli, których sprawy rozstrzygać będą sędziowie wybrani przez nowo utworzoną KRS, wobec których podnoszony może być zarzut braku niezależności od wpływów politycznych.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958), przedstawiam uprzejmie Panu Marszałkowi niniejsze uwagi, z prośbą o uwzględnienie ich w toku procesu legislacyjnego.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bodor'.



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

KR-51-978/17/KBU/mde

W/33548/2017

Warszawa, dnia 06.11. 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 7.11.2017r.

Pan

Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 października 2017 r., znak: GMS-WP-173-231/17, dotyczące zaopiniowania **przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw**, w załączeniu przekazuję opinię Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedłożonego projektu.

Z poważaniem
PREZES
Prokuratorii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Leszek Bosek

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

**Opinia do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy
o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw**

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, zauważa się, co następuje:

Głównym celem projektu, deklarowanym w jego uzasadnieniu, jest zmiana sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) przez przyznanie prawa wyłaniania kandydatów na członków Rady nie tylko sędziom lecz także obywatelom. Zgodnie z proponowanymi regulacjami, kandydata na członka Rady będzie mogła zgłosić grupa co najmniej 2 tys. obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych. Uprawnioną do zgłoszenia kandydata będzie również grupa co najmniej 25 sędziów w stanie czynnym. W ocenie projektodawcy spowoduje to zwiększenie demokratycznej legitymacji członków KRS powołanych spośród sędziów, a także wzmocni transparentność i umożliwi debatę publiczną nad kandydaturami. Ponadto projekt zakłada wybór zgłoszonych kandydatów przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów, co ma zapewnić wyłonienie członków KRS nie tylko przez większość parlamentarną lecz również przez pozostałe ugrupowania reprezentowane w Sejmie. W przypadku niemożności uzyskania konsensusu odnośnie wyboru członków Rady, zastosowanie będzie mieć procedura dodatkowego wyboru w formie głosowania imiennego, co uniezależni skład Rady od woli aktualnej większości parlamentarnej.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie dotyczące projektowanych uregulowań prawnych:

I. Projektowany art. 9a ust. 1 dodawany do *ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976, z późn. zm.)* wprowadza kompetencję Sejmu do wyboru członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Art. 187 ust. 1 Konstytucji RP określa, że Krajowa Rada Sądownictwa składa się m.in. z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Z kolei ust.

4 tego przepisu przewiduje, iż „*ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa*”.

Analiza art. 187 ust. 1 Konstytucji RP, także w całym kontekście konstytucyjnym, nie pozwala na jednoznaczne przesądzenie co do pożądanego modelu wyboru sędziów do Rady, natomiast pewne jest tylko to, że wybranych sędziów ma być piętnastu oraz mają być oni wybrani spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (zob. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, „OTK ZU A” 2017, poz. 48). Wskazuje się również, że ustawodawca zwykły jest kompetentny do uregulowania proporcji miejsc w Krajowej Radzie przysługujących sędziom z poszczególnych kategorii sądów (P. Mikuli, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, „Krajowa Rada Sądownictwa – Kwartalnik” 2014, nr 4, s. 9). Tym samym wybór przez Sejm członków Krajowej Rady spośród sędziów jest dopuszczalny, ponieważ zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP to na ustawodawcy spoczywa obowiązek określenia sposobu wyboru członków Rady spośród sędziów. Pogląd ten uzasadnia również status prawny Rady, która nie jest instytucją samorządu sędziowskiego (P. Mikuli, *Konstytucyjność...*, s. 10), wobec czego jej członkowie nie muszą być wybierani przez sędziów. Z drugiej jednak strony, we wcześniejszym swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny interpretując art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP stwierdził, że zasada wyboru do KRS sędziów przez sędziów mieści się w ramach przewidzianych w tym przepisie (zob. wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, „OTK ZU A” 2007, nr 7, poz. 80). Niektórzy autorzy wskazują nawet, że przepis art. 187 ust. 4 Konstytucji RP w powiązaniu z art. 10 i 186 Konstytucji RP nie pozwala na zupełną swobodę ustawodawcy w zakresie sposobu wyboru członków KRS. W takim ujęciu ma znaczenie okoliczność, że skład KRS – nie będącej organem władzy sądowniczej – tworzą w przeważającej części przedstawiciele sądów. Skoro zatem znaczna część Rady ma reprezentować sądy, zasadne jest wybieranie tej części przez osoby wywodzące się z grupy sędziów. W przeciwnym zaś razie większość KRS (łącznie z posłami i senatorami) wybierana byłaby przez władzę ustawodawczą (R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa – Kwartalnik” 2017, nr 2, s. 14-15).

Prokuratoria Generalna dostrzegając konieczność zapewnienia odpowiedniej reprezentacji sądów wszystkich rodzajów i instancji zwraca uwagę na postulatywny charakter projektowanego art. 9a ust. 2 *ustawy o KRS*. Przepis ten stanowi, iż dokonując wyboru członków Rady Sejm, „*w miarę możliwości uwzględni potrzebę reprezentacji w niej sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów*”. Można jednak zauważyć, iż w praktyce zalecenie to będzie trudne do zrealizowania. Po pierwsze, przepis ten określa wyłącznie dyrektywę dokonywania wyboru przez Sejm, nie przewidując

konkretnych regulacji mogących zagwarantować pożądaną reprezentację różnych rodzajów sądów. Innymi słowy, art. 9a ust. 2 wyraża jedynie preferowany kierunek w zakresie wyboru, nie przewidując jednocześnie jakiegokolwiek mechanizmu, który konkretnie pozwalałby na zachowanie reprezentatywności w KRS (jakim byłby np. parytet liczby miejsc obsadzanych przez sędziów poszczególnych sądów). Należy przy tym dodać, że w związku z tak ogólną regulacją postulat ten może nie być należycie realizowany. Po drugie, proponowana regulacja wprowadza zwrot „w miarę możliwości”. Przepis ten nie wprowadza bardziej szczegółowych przesłanek ani środków mogących zapewnić, że brak uwzględnienia potrzeby odpowiedniej reprezentacji w Radzie będzie miał charakter *ultima ratio*, a zatem, że odstępianie od tej zasady nie będzie nadużywane w nieuzasadnionych przypadkach.

Ponadto sugeruje się, by zastąpić użyte przez projektodawcę sformułowanie „szczepki” sądów i zastąpić je należącym do języka prawnego zwrotem „instancji” sądów.

II. Projektowana ustawa wprowadza zasadę wspólnej kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych przez sędziów (art. 9a dodawany do *ustawy o KRJ*), jak również wygasza kadencję dotychczasowych członków Rady (art. 6 projektu). Kwestia kadencyjności organu kolegiального była już analizowana przez Trybunał Konstytucyjny (vide: wyroki TK: z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17 „OTK ZU A” 2017, poz. 48 oraz z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, „OTK ZU A” 2003, nr 9, poz. 95). Z analizy przepisów Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał wynika, iż nie istnieje jeden model określający kadencję organów kolegialnych lub kadencję indywidualnych osób wchodzących w ich skład, ponieważ różne są pozycja ustrojowa i funkcje tych organów. Tym niemniej Trybunał podkreślał, że kadencyjność, a także jej ochrona gwarantuje instytucjonalną i osobową niezależność organów stojących na straży niezależności sądów. Zatem jeżeli Konstytucja określa kadencję organu władzy publicznej lub członków tego organu nie przewidując możliwości jej modyfikacji, to ustawa nie może również wprowadzić zmiany jej długości.

Trybunał wskazywał jednak, że ochrona kadencji nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczona, gdy jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym (zob. np. wyroki: z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, „OTK ZU” 1999, nr 5, poz. 101; z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, „OTK ZU A” 2004, nr7, poz. 63). W innych orzeczeniach Trybunał podkreślał, że naruszenie zasady kadencyjności mogą uzasadnić tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie okoliczności (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07), zaś działania ustawodawcy muszą być dokonane w sposób proporcjonalny (wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, „OTK ZU A” 2008, nr 3, poz. 44).

Odnosząc się do statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa Trybunał zauważył, iż z brzmienia art. 187 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że nie jest ona w całości organem kadencyjnym, na co wskazuje sformułowanie „*kadencja wybranych członków*” (wyrok z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03). Natomiast gwarancje kadencji wybranych członków Rady nie mają charakteru bezwzględnie. W ocenie Trybunału, ustrojodawca upoważniając do określenia ustawą ustroju Rady dopuścił możliwość wskazania odstępstw od czteroletniej kadencji (wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17). Również w piśmiennictwie wskazuje się, iż przepisy Konstytucji RP nie formułują podstawy zakazu uregulowania w ustawie kwestii odwołania wybranego członka Rady (zob. B. Banaszak, *komentarz do art. 187*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, teza 9, s. 822).

Trybunał Konstytucyjny analizując przepisy dotyczące kadencji członków KRS pochodzących z wyborów nie zakwestionował możliwości określenia w ustawie przesłanek wygaśnięcia mandatu takiego członka, czyli przed upływem jego czteroletniej kadencji (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07). W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał odwołał się do poglądu prezentowanego w doktrynie prawnej, zgodnie z którym dopuszczalne wydaje się odwołanie członka KRS przed upływem jego kadencji przez podmiot dokonujący jego wyboru. Aczkolwiek przepisy Konstytucji RP nie przewidują takiej możliwości, to jednak z uwagi na pozycję Rady jako organu przedstawicielskiego środowisk i instytucji sędziowskich rozwiązanie takie wydaje się dopuszczalne (zob. L. Garlicki, *komentarz do art. 187*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, s. 5-6).

Reasumując, zważywszy na nadzwyczajny charakter ingerencji w kadencyjność członków konstytucyjnego organu należy mieć na uwadze pogląd sformułowany przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, zgodnie z którym ustawodawca „*powinien dochować szczególnej staranności i pamiętać przy tym, że Trybunał jest uprawniony do oceny każdego konkretnego wypadku i może w kwestii zaistnienia nadzwyczajnych, konstytucyjnych okoliczności zająć odmienne stanowisko.*”

III. Zgodnie z art. 11a ust. 4 dodawanym do *ustawy KRS* istnieje konieczność zamieszczenia w zgłoszeniu kandydata informacji o „*innych istotnych zdarzeniach mających miejsce w trakcie zajmowania przez kandydata urzędu sędziego*” (nowelizowany art. 11a ust. 4). Nie kwestionując intencji projektodawcy, czyli zapewnienia posłom wiedzy o dotychczasowej działalności kandydata w celu dokonania wyboru do KRS osoby o należytych kwalifikacjach, należy jednak wskazać, iż ten warunek zgłoszenia może zostać zinterpretowany w sposób arbitralny i dowolny. Proponuje się

zatem wprowadzenie takich przesłanek (okoliczności), które projektodawca uznaje za relewantne z punktu widzenia należytej oceny kandydatów pod kątem realizacji konstytucyjnych zadań.

IV. Podobne wątpliwości związane z nieprecyzyjnym określeniem zakresu informacji dotyczących kandydata na członka KRS może budzić projektowany art. 11a ust. 5 zmienianej *ustawy o KRS*. Zgodnie z jego brzmieniem informacja o dorobku orzeczniczym kandydata ma obejmować „*doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia*”, a ponadto „*istotne informacje dotyczące kultury urzędowania*”. Powyższe przesłanki należy uznać za nieprecyzyjne. „*Doniosłość społeczna*” oraz „*precedensowość*” to przesłanki materialne, odwołujące się do meritum orzeczenia. Jeśli kryterium wyboru sędziego byłaby treść orzeczenia, które wydał, występowałoby wysokie ryzyko naruszenia niezawisłości sędziowskiej. Co więcej, wprowadzenie powyższych kryteriów *de facto* przesądzałoby z góry o ograniczeniu szansy na wybór sędziego sądów najniższej instancji.

Ponadto przepis ten budzi wątpliwości także ze względu na fakultatywność wniosku Marszałka Sejmu o sporządzenie informacji o dorobku orzeczniczym kandydata przez prezesa właściwego sądu. Nie są bowiem jasne kryteria, jakimi ma kierować się Marszałek Sejmu podejmując decyzję o skierowaniu wniosku. Regulacja w obecnym brzmieniu stwarza ryzyko, że jedynie co do części kandydatów będzie znany całokształt okoliczności związanych z działalnością sędziowską, co do części zaś – wyłącznie ze względu na dyskrecyjną władzę Marszałka Sejmu – informacje istotne z perspektywy wyboru do KRS pozostaną nieznane. Zatem zasadne wydaje się doprecyzowanie projektowanego art. 11a przez dodanie przepisu, zgodnie z którym Marszałek Sejmu obligatoryjnie występuje do prezesa właściwego sądu z wnioskiem o przekazanie informacji o dorobku orzeczniczym kandydata.

Warto także rozważyć zmianę terminu, w którym prezes sądu zobowiązany jest sporządzić informację. Termin 7 dni w przypadku konieczności wskazania dorobku orzeczniczego oraz uwzględnienia aspektów związanych z całokształtem urzędowania sędziego zdaniem Prokuraturii wymaga znacznego nakładu pracy i czasu. Realizacja tego zadania w tak krótkim terminie może zaś spowodować, że informacja zostanie sporządzona pobieżnie i niewyczerpująco, w związku z czym cel przepisu nie zostanie osiągnięty.

Zwrócić także należy uwagę, że zgodnie z art. 11a ust. 5 pkt 2 zmienianej *ustawy o KRS* obowiązek sporządzenia informacji o prezesie sądu apelacyjnego zostanie nałożony na wiceprezesa sądu apelacyjnego. W pozostałych przypadkach projektodawca, jak się wydaje, kierował się zasadą, że informację sporządza organ stojący w hierarchii wyżej niż kandydat na członka KRS. Wprowadzenie wyjątku w odniesieniu do prezesa sądu apelacyjnego poprzez nałożenie

obowiązku na organ znajdujący się na stanowisku niższym od stanowiska zajmowanego przez kandydata może spowodować, że informacja sporządzona przez wiceprezesa nie będzie w pełni należyta (np. zabraknie w niej uwag krytycznych).

W tym kontekście wątpliwość budzi przepis art. 11a ust. 6, w myśl którego w braku informacji sporządzonej przez właściwy organ, informację tę sporządza sam kandydat. Racją, dla której sporządza się informację, jest powzięcie pełnej wiedzy o działalności kandydata na sędziego tak, by osiągnąć jak najwyższy profesjonalizm członków KRS. Informacja ta zawierając krytyczne informacje o kandydacie, może stanowić kluczowy czynnik decydujący o wyborze. Trudno wszak oczekiwać, że samodzielne sporządzenie informacji przez kandydata będzie zawierało w pełni obiektywne i krytyczne spojrzenie na swoją działalność, co wypacza rację, dla której wprowadzono przepis art. 11a ust. 5.

Ponadto należy zauważyć, że art. 11a ust. 5 i 6 nie określają istotnych kwestii w przedmiocie procedury uzyskania informacji o kandydacie. Po pierwsze, ustawa nie nakłada na podmiot sporządzający informację obowiązku przekazania informacji Marszałkowi Sejmu. Nie wskazuje także terminu, w jakim obowiązek ten miałby zostać zrealizowany. Samo „sporządzenie” informacji nie oznacza wszak, że należy ją w jakikolwiek sposób przekazać Marszałkowi. Co więcej, przepis art. 11a ust. 6 nie określa terminu, w jakim kandydat ma sporządzić informację w przypadku jej niesporządzenia w procedurze zasadniczej. Nadmienia się, że także i w tym przypadku ustawa nie nakłada na prezesa lub wiceprezesa sądu obowiązku przekazania informacji Marszałkowi Sejmu.

V. W art. 11b ust. 6 zdanie 3 zmienianej *ustawy o KRS* wskazano, że nie przysługuje środek prawny od postanowienia Sądu Najwyższego wydanego wskutek zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka KRS ze względu na mniejszą niż wymaganą liczbę prawidłowo zgłoszonych podpisów przez osoby popierające wniosek. Wydaje się, iż użycie zwrotu „*środek prawny*” umożliwi składanie wniosków o sprostowanie lub wykładnię postanowienia, co wbrew intencjom projektodawcy może skutkować wydłużeniem postępowania. W doktrynie przyjmuje się bowiem, że pojęcie środków prawnych należy rozumieć zwyczajne środki odwoławcze, takie jak apelacja i zażalenie, inne środki zaskarżenia (nazywane szczególnymi), jak np. zarzut od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym czy sprzeciw wobec wyroku zaocznego, nadzwyczajne środki zaskarżenia (odwoławcze) czyli skarga kasacyjna i skarga o wznowienie postępowania, ale także środki niebędące *de facto* środkami zaskarżenia, jednakże umożliwiające ponowne orzekanie w sprawie prawomocnie osądzonej (np. wniosek o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę

stwierdzenia nabycia spadku). Dodatkowo do kategorii środków prawnych zalicza się również wnioski o przywrócenie terminu, gdy dotyczy terminu wniesienia środka zaskarżenia (Wójcik M., *Komentarz do art. 424(1) teza 4*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2017).

VI. W art. 11c zmienianej *ustawy o KRS* należałoby określić sposób podania przez Marszałka Sejmu do publicznej wiadomości dokonania zgłoszeń kandydatów na członków KRS, np. przez zamieszczenie tej informacji na stronie internetowej Sejmu.

VII. Zgodnie z deklaracją zawartą w uzasadnieniu projektu wybór członków KRS powinien zostać dokonany przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów tak, by *„członkowie organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów byli wyłaniany nie tylko przez większość parlamentarną, ale również przez pozostałe ugrupowania, co sprawi, że ich wybór będzie wynikiem porozumienia różnych ugrupowań reprezentowanych w Parlamencie”* (s. 3 uzasadnienia). Projektowany art. 11d ust. 1-3 przewiduje procedurę wyboru członków KRS w przypadku, gdy w terminie 90 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia Sejm nie wybierze członków Rady albo wybierze ich mniej niż piętnastu. W takim jednak przypadku przeprowadza się kolejne głosowanie, w wyniku którego *za wybranych członków Rady uważa się tych kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów*. Taka regulacja powoduje, że wymóg większości 3/5 głosów przy wyborze członków KRS w praktyce może okazać się iluzoryczny. Jeśli bowiem kandydat (lub nawet każdy z kandydatów) nie uzyska wymaganego kwalifikowanego poparcia, w procedurze „zastępczej” może być wybrany na członka KRS zwykłą większością głosów. Innymi słowy, procedura określona w art. 11d stanowić będzie podstawowy tryb wyboru w sytuacji niemożności spełnienia wymogu uzyskania przez kandydata 3/5 głosów. Ryzyko to potwierdza także okoliczność, że projekt nie przewiduje obowiązku procedowania nad zgłoszeniem kandydata w terminie 90 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia (art. 11c stanowi tylko, że Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje zgłoszenia posłom i podaje do publicznej wiadomości). Może zatem okazać się, że sam tylko upływ 90 dni od dnia obwieszczenia spowoduje konieczność sięgnięcia po „procedurę zastępczą” z art. 11d ustawy. Proponowana regulacja tworzy ryzyko, iż w praktyce może okazać się ona trybem zasadniczym, co w konsekwencji nie będzie odpowiadało założeniu przyjętemu w projektowanej ustawie, którym jest zapewnienie reprezentatywności i jednolitości reprezentacji sędziów w KRS(s. 4 uzasadnienia).


VIII. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zd. 2 zmienianej *ustawy o KRS* obrady Rady będą transmitowane za pośrednictwem Internetu. Dostrzegając cel projektowanej regulacji, polegający na zwiększeniu przejrzystości działania KRS i nie kwestionując tej wartości warto jednak zaznaczyć, że specyfika zadań Rady powoduje konieczność uwzględnienia także innych wartości, w tym ochrony niektórych informacji o osobie. Jak wskazuje się w doktrynie, „*przedmiotem posiedzeń Rady jest przede wszystkim postępowanie w sprawach indywidualnych, dotyczących rozpatrywania kandydatur i oceny kandydatów na urząd sędziowski różnych szczebli, rozpatrywania i rozstrzygnięcia wniosków o przeniesienie w stan spoczynku, a także kwestii dotyczących sfery etyki i spraw dyscyplinarnych. W związku z tym niejednokrotnie dotyczy to kwestii o charakterze osobistym, objętych ochroną ustawy o ochronie danych osobowych lub – w przypadku niektórych spraw dyscyplinarnych – kodeksu postępowania karnego*” (zob. R. Pęk, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, teza 13 do art. 20). Z powyższego wynika konieczność zapewnienia prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia. W konkretnym przypadku może zatem zaistnieć konieczność utajnienia całego postępowania, a przynajmniej zanonimizowania danych osobowych. W związku z powyższym Prokuratoria postuluje zastąpienie wyrazu „*transmitowane*” wyrazem „*udostępnianie*”, co pozwoli na anonimizację materiałów, a ponadto wprowadzenie klauzuli pozwalającej na utajnienie obrad, np. za pomocą zwrotu „*w szczególnych przypadkach Przewodniczący Rady może zarządzić utajnienie obrad*”.

IX. Z perspektywy celów działania KRS nie są jasne racje, jakimi kierował się projektodawca dodając przepisy art. 31 ust. 2a-2d zmienianej *ustawy o KRS*. Projektowane regulacje nakładają na Przewodniczącego Rady obowiązek informacyjny względem Ministra Sprawiedliwości odnośnie powołania zespołu mającego przygotować sprawę indywidualną do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady oraz przekazania informacji o tej sprawie, a ponadto wyposażając Ministra Sprawiedliwości w kompetencję opiniodawczą w sprawie indywidualnej. Minister Sprawiedliwości jest z mocy prawa członkiem KRS, a zatem ma określony wpływ na jej działanie. Ani z brzmienia ustawy, ani z uzasadnienia nie wynika jednak, jakie cechy istotne tego organu zaważyły na wyposażeniu go w specjalną kompetencję, której nie posiadają inni członkowie KRS, np. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego czy osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

X. Projektowany art. 44a dodawany do *ustawy o KRS* nakłada na Radę obowiązek przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uchwały zawierającej wniosek o powołanie sędziego lub asesora sądowego wraz z uzasadnieniem. Przepis ten budzi wątpliwości w zakresie przekazywania Prezydentowi również danych o pozostałych kandydatach na

stanowisko sędziowskie lub asesorskie oraz ich oceny ze względu na niespójność z art. 37 ust. 1 i 2 *ustawy o KRS*. Wymieniony przepis stanowi, że jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. Analogiczna zasada jest stosowana w odniesieniu do kandydatów na asesora. Dodatkowo, zgodnie z art. 37 ust. 2 *ustawy o KRS* imiona i nazwiska kandydatów, stanowisko zespołu oraz uchwałę Rady wraz z uzasadnieniem umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej. Mając na uwadze powyższe proponuje się zmienić brzmienie projektowanego art. 44a poprzez wskazanie, iż Rada przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uchwały, o których mowa w art. 37 wraz z uzasadnieniem, a także informację o imionach i nazwiskach kandydatów oraz stanowisko zespołu.

RADCA
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej


dr Krzysztof Buczyński
6.11.2017