



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.2.2017.AJK

**Pan
Andrzej Duda
Prezydent RP**

**Kancelaria Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa**

W dniu 28 listopada 2017 r. sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej jako: Komisja) przyjęła zgłoszony w dniu 26 września 2017 r. do Sejmu RP przez Pana Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2002; dalej: projekt ustawy), łącznie z poprawkami zgłoszonymi do tego projektu przez posłów klubu *Prawo i Sprawiedliwość*.

Większość uwag odnośnie do przedmiotowego projektu zawarłem w swoim wystąpieniu generalnym skierowanym do Pana Prezydenta w dniu 31 października 2017 r.¹

W niniejszym piśmie chciałbym zwrócić uprzejmie uwagę Pana Prezydenta przede wszystkim na zagrożenia dla ochrony praw obywatelskich, wynikające z przyjętych do projektu poprawek, a także na rozbieżności, które ujawniły się pomiędzy treścią uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa a brzmieniem przepisów w nim przewidzianych.

¹ Nr sprawy w Biurze RPO: VII.510.2.2107.ST/AJK

I. Rozbieżności między treścią przepisów projektu ustawy o KRS a treścią jego uzasadnienia

1. Sposób wyboru członków KRS spośród sędziów

Art. 1 pkt 1 projektu ustawy przewiduje, że w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 976 ze zm.) wprowadza się zmiany, polegające na wyborze piętnastu członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych przez Sejm RP, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na wspólną czteroletnią kadencję.

Pierwotnie projekt złożony przez Pana Prezydenta zakładał, że wprowadzony zostanie „(...) 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 do wyboru członków Rady, zastosowanie będzie mieć procedura dodatkowego wyboru w formie głosowania imiennego, co uniezależni skład Rady od woli aktualnej większości parlamentarnej”. Jak można przeczytać dalej w uzasadnieniu projektu ustawy, „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”².

Efektem takiego rozwiązania miał być multipartyjny wybór członków KRS. Głosowanie bowiem na zasadzie „jeden poseł - jeden głos” miało umożliwić równomiernie rozłożenie poparcia dla kandydatów do KRS popieranych przez poszczególne kluby parlamentarne. W takiej sytuacji trudno mówić o realizacji wyrażonego w uzasadnieniu projektu ustawy założenia, zgodnie z którym członkowie organu, stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów mieli być wyłaniani nie tylko przez większość parlamentarną, ale również przez pozostałe ugrupowania. Rozwiązanie to miało sprawić, że

² Por. uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 4.

ich wybór będzie wynikiem porozumienia różnych ugrupowań reprezentowanych w parlamencie.

Treść poprawki nr 1 przyjętej przez Komisję sejmową w dniu 28 listopada 2018 r. przewiduje natomiast znaczącą zmianę sposobu wyboru członków KRS będących sędziami, polegającą na zastąpieniu głosowania imiennego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w przypadku niemożności uzyskania konsensusu odnośnie wyboru członków Rady (proponowany art. 11 d ust. 6 ustawy o KRS).

W mojej ocenie przyjęta przez Komisję zmiana, odnosząca się do sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów, pogłębi znacząco stopień upolitycznienia wyboru członków KRS będących sędziami. Niezależnie od podniesionego zastrzeżenia, pragnę przypomnieć swoje stanowisko wyrażone już w swoich poprzednich wystąpieniach³ w tym przedmiocie, zgodnie z którym propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej skutkuje zwiększeniem ingerencji politycznej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. W konsekwencji prowadzi do naruszenia art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 173 Konstytucji RP, jak również z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

2. Zapewnienie reprezentatywności KRS i jej społeczna akceptacja

W uzasadnieniu projektu Pana Prezydenta znalazło się również stwierdzenie, że: „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”⁴.

Słusznie w uzasadnieniu projektu ustawy zwraca Pan Prezydent uwagę, że: „istotną wadą obecnie obowiązującej ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie

³ Wystąpienia RPO z dnia: 31.10.2017 r., 12.04.2017 r. i 1.02.2017 r., nr sprawy w BRPO: VII.510.2.2017.ST/AJK

⁴ Por. uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 4.

Sądownictwa jest nadreprezentacja w Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawiciele sądów wyższych szczebli instancyjnych. Liczba sędziów sądów rejonowych, stanowiących w rzeczywistości większość środowiska sędziowskiego, jest nieproporcjonalnie mała w stosunku do liczby sędziów pozostałych szczebli”.

Jeżeli chodzi o zagwarantowanie reprezentatywności sędziów sądów różnych szczebli i rodzajów w KRS, to pragnę zwrócić uprzejmie uwagę, że w art. 9a ust. 2 projektu ustawy proponuje się wprowadzenie regulacji zapewniającej reprezentację w KRS, „w miarę możliwości”, sędziów należących do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. W rzeczywistości jednak przewidziane w projekcie ustawy rozwiązanie nie zawiera jakichkolwiek gwarancji, że sędziowie każdego rodzaju i szczebla sądów zostaną wybrani do KRS, a więc prowadzi do tego, iż realizacja wskazanego postulatu i słusznego dla dobra wymiaru sprawiedliwości założenia, pozostawione zostają dobrej bądź złej woli polityków, którzy podejmują faktycznie decyzję o wyborze odpowiednich, ich zdaniem, kandydatów do KRS spośród sędziów. Nie są oni przy tym zobligowani normatywnie do uwzględnienia w swoich dyskrecyjnych decyzjach proporcjonalnego udziału w KRS przedstawiciele sądów poszczególnych szczebli oraz ich rodzajów.

Z kolei jeśli chodzi o społeczną akceptację co do sposobu wyboru do KRS nowych członków spośród sędziów, to – zgodnie z postanowieniami projektu – udział społeczeństwa w kreowaniu jej składu wybieranego spośród sędziów ogranicza się do możliwości zgłoszenia kandydata na członka Rady przez grupę co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych oraz grupę co najmniej 25 sędziów (proponowane art. 11a ust. 2 pkt 1 oraz 2 projektu ustawy o KRS).

Na posiedzeniu Komisji w dniu 28 listopada 2017 r. została przyjęta poprawka nr 2, która przewiduje możliwość zgłaszania kandydatów do KRS również przez grupę co najmniej 25 prokuratorów, adwokatów, radców prawnych lub notariuszy. Moje zastrzeżenia budzi możliwość zgłaszania kandydatów do KRS wybieranych również przez grupy prokuratorów podległych Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu w świetle rozległych uprawnień, jakie posiada ten organ władzy publicznej, zarówno w sferze administracyjnego nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości, jak i poszczególnymi prokuratorami. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której do KRS zaproponowany

zostanie przez prokuratorów (podległych również Ministrowie Sprawiedliwości) kandydat, który jest sędzią delegowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości, a więc również będący zależnym od tego organu władzy wykonawczej. Tego typu sytuacja może prowadzić do naruszenia art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 173 Konstytucji RP, jak również z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu projektu ustawy zawarto także stwierdzenie, które w pełni – jako konstytucyjny organ stojący na straży realizacji prawa każdego do niezawisłego i bezstronnego sądu – popieram, zgodnie z którym: „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”⁵. W rzeczywistości jednak udział obywateli w procesie wyboru członków do KRS spośród sędziów ogranicza się jedynie do możliwości wskazania kandydata przez grupę najmniej 2.000 obywateli, bez jakichkolwiek gwarancji zaakceptowania wskazanego przez nich kandydata przez właściwy podmiot weryfikujący kandydatów. Należy bowiem zauważyć, że stosownie do treści poprawki nr 1 (proponowany art. 11d ustawy o KRS), każdy klub poselski wskazuje spośród kandydatów na członków KRS zgłoszonych przez obywateli, bądź też przez wymienione wyżej grupy zawodów prawniczych 9 kandydatów na członków Rady. W zaproponowanym przez Pana Prezydenta, a następnie przyjętym przez Komisję projekcie ustawy, nie zagwarantowano więc jakiegokolwiek mechanizmu prawnego, który w realny sposób dawałby obywatelom wpływ na to kto zostanie wybrany do KRS albo umożliwił kontrolę procesu tego wyboru.

W świetle powyższego, regulacje przewidziane w projekcie ustawy o KRS nie gwarantują reprezentatywności Rady polegającej na udziale w jej składzie sędziów sądów różnych rodzajów oraz szczebli, ani też nie spełniają społecznych oczekiwań co do transparentności i przejrzystości procedowania organów państwowych w zakresie wyboru do KRS członów spośród sędziów⁶.

⁵ Por. uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 1.

⁶ Por. uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 5.

II. Międzynarodowe standardy dotyczące wyboru sędziów do rad sądownictwa

W opinii końcowej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r. zalecono utrzymanie zasady, zgodnie z którą sędziowie pełniący funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa są wybierani przez władzę sądowniczą (pkt 47).

Zwraca się bowiem uwagę, że „rady sądownictwa i inne podobne organy, są niezbędne w celu wspierania i gwarantowania niezależności władzy sądowniczej w danym kraju, więc powinny same być niezależne i bezstronne, tj. wolne od ingerencji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. W istocie ingerencja w niezależność organów będących gwarantami niezależności sądów mogłaby mieć skutki dla niezależności sądownictwa jako całości, potencjalnie jej zagrażając. W Polsce zakres odpowiedzialności takich rad obejmuje na ogół kluczowe kwestie odnoszące się do niezależności sędziów, w szczególności powołania sędziów i ich awansów, jak też reprezentują one interesy władzy sądowniczej jako całości, w szczególności w jej relacjach z władzą wykonawczą i ustawodawczą”⁷.

Ponadto, organizacje tj. OBWE/ODIHR, Komisja Wenecka i Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich wskazują, że sędziowie powinni stanowić „znaczącą część lub większość” członków rad sądownictwa⁸.

Według ETPC fakt, iż znaczną większość członków rady powołują organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, stanowi strukturalne uchybienie zasadzie niezależności⁹. Podobnie Komisja Wenecka wskazała, że gdy sędziowie pełniący funkcję członków rady sądownictwa są wybierani przez parlament, daje to władzy ustawodawczej wpływ na proces ich wyboru, co oznacza, że przy wyborze członków rady przeważać mogą względy polityczne¹⁰.

⁷ Por. Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r., pkt 37.

⁸ Op. cit., pkt 38.

⁹ por. Ołeksandr Wołkow przeciwko Ukrainie, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r., za: Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r., pkt 39.

¹⁰ Por. Venice Commission [Komisja Wenecka], Opinion on the Constitution of Serbia [„Opinia w sprawie konstytucji Serbii”] przyjęta przez Komisję podczas 70. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 17–18 marca 2007 r., pkt 70; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], pkt 36– 37, Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments regarding the Judiciary of Ukraine [„Wstępna opinia w sprawie proponowanych zmian konstytucji dotyczących wymiaru sprawiedliwości Ukrainy”], nr CDL-PI(2015)016-e z dnia 24 lipca 2015 r., pkt 36–37, za: Opinia

Analogiczne wnioski płyną z analizy standardów opracowanych przez Radę Europy¹¹ oraz z *Zasad Kijowskich OBWE dotyczących niezależności sądownictwa*¹². Zdaniem wskazanych organizacji, w przypadku kiedy w danym państwie ustanowiona jest rada sądownictwa, sędziowscy członkowie są powoływani przez samych sędziów i reprezentują sądownictwo, w tym sędziów pierwszej instancji.

W świetle powyższego, 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 Panu Prezydentowi moje uwagi.

W mojej ocenie stopień ingerencji dokonanej przez Komisję w treść projektu Pana Prezydenta wymaga albo dokonania poważnej korekty uzasadnienia projektu ustawy o KRS, bądź też – co wydaje się w tej sytuacji rozwiązaniem najwłaściwszym – skorzystania z rozwiązania przewidzianego w art. 119 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym „wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu”.

Rozważenie przez Pana Prezydenta realizacji wskazanego postulatu jest w mojej ocenie uzasadnione treścią przyjętych przez Komisję poprawek odnośnie do wskazanego projektu ustawy o KRS, które w istotny sposób wpłynęły na ostateczny kształt zaproponowanych przez Pana Prezydenta rozwiązań legislacyjnych.

końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r., pkt 39.

¹¹ Por. „Rekomendacje CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. w sprawie niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności sędziów”, pkt 27.

¹² Por. <http://www.osce.org/odihr/kyivrec?download=true>, pkt 7.