



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.2.2017.AJK/MW

Pan

Marek Kuchciński RP

Marszałek Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw¹ (dalej jako: projekt), który w dniu 14 marca 2017 r. został skierowany do Sejmu RP, budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich. Z uwagi na to, Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił przedstawić je Panu Marszałkowi.

Rzecznik monitoruje regularnie proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. **W przypadku niniejszego projektu Rzecznik 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). Zagadnienie to wiąże się w sposób bezpośredni z kwestią niezależności i niezawisłości sędziów, na straży których stoi Krajowa Rada Sądownictwa (dalej jako: KRS albo Rada) (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP).**

Należy zwrócić uwagę, że zastrzeżenia co do konstytucyjności proponowanych w projekcie zmian wyraziły organy przedstawicielskie władzy sądowniczej, m.in. Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Zebrania

¹ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/wykaz/r2357,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Krajowej-Radzie-Sadownictwa-oraz-niektorych-in.html>, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r., druk sejmowy nr 1423 z dnia 14 marca 2017 r.

Przedstawicielei Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów oraz Zebrania Sędziów Sądów Apelacyjnych, jak również instytucje międzynarodowe, tj. Europejska Sieć Rad Sądownictwa oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE². Zastrzeżenia co do kształtu proponowanego projektu wyraził również Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lutego 2017 r.³

W ostatnim czasie do grona podmiotów zaniepokojonych kształtem proponowanych w projekcie rozwiązań legislacyjnych dołączyło również Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu⁴ oraz Komisarz Praw Człowieka Rady Europy⁵, który skierował do polskiego parlamentu apel o odrzucenie propozycji przedstawionych w projekcie.

W omawianym kontekście pragnę zwrócić uprzejmie uwagę Pana Marszałka na powtarzające się wątpliwości odnoszące się do wskazanego projektu, które podniesione zostały w wymienionych wyżej opiniach, w tym w szczególności wyrażone zostały przeze mnie wcześniej w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości.

Po pierwsze, wskazuje się, że **propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej (art. 1 pkt 1 projektu) skutkuje ryzykiem zwiększenia ingerencji politycznej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 173 Konstytucji RP, jak również z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.**

Należy zauważyć, że wprawdzie art. 187 ust. 4 Konstytucji 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,**

² 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-o-krajowej-radzie-sadownictwa>, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

³ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lutego 2017 r. (VII.510.2.2017).

⁴ 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-biura-legislacyjnego-sejmu-rp-o-rzadowym-projekcie-zmiany-ustawy-o-krs>, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

⁵ List Komisarza Rady Europy do Marszałka Sejmu z dnia 31 marca 2017 r. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2017\)10&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntern et=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2017)10&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntern et=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true), data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Należy przy tym podkreślić, że 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, 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 sądów) pozostawiona została przez ustrojodawcę do wyłącznej kompetencji władzy sadowniczej. Nie jest zatem możliwa do akceptacji, z konstytucyjnego punktu widzenia, propozycja przenosząca na organ władzy ustawodawczej kompetencję wyboru członków KRS spośród sędziów.

Podobne stanowisko wyrażone zostało w opinii Biura Legislacyjnego, w którym słusznie zauważono, że „art. 187 ust. 1 Konstytucji 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 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), czy członków Trybunału Stanu (art. 199 ust. 1 Konstytucji). Skoro Konstytucja 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 (...)”⁶.

Biuro Legislacyjne zasadnie wskazało również, że „regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż

⁶ 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-biura-legislacyjnego-sejmu-rp-o-rzadowym-projekcie-zmiany-ustawy-o-krs>, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady” (por. wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że sędziów do pełnienia funkcji członków KRS będzie wybierał Sejm wyłącznie spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka Sejmu. Co prawda, kandydatury te będą przedstawiane przez Marszałka Sejmu w oparciu o propozycje zgłoszone przez Prezydium Sejmu, grupę co najmniej 50 posłów bądź stowarzyszenia zrzeszające sędziów (art. 1 projektu). Nie usuwa to jednak wątpliwości co do tego, że proponowany model jednoosobowego monopolu inicjatywy Marszałka Sejmu co do przedstawiania Sejmowi kandydatów do KRS tworzy możliwość pogłębienia upolitycznienia procedury wyborów członków organu, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Projekt ustawy nie przyznaje bowiem stowarzyszeniom sędziowskim prawa zgłoszenia kandydatów na członków KRS. Stowarzyszenia te będą mogły jedynie zgłosić rekomendacje dotyczące kandydatów. W praktyce więc Marszałek Sejmu ani Sejm nie będą musiały uwzględniać, ani nawet zapoznawać się z rekomendacjami stowarzyszeń. **W konsekwencji stowarzyszenia sędziowskie nie będą mieć realnego wpływu na przedstawianie parlamentowi kandydatów swojego środowiska do pełnienia funkcji w KRS.**

Po drugie, wątpliwości konstytucyjne wywołuje zmiana wewnętrznego ustroju KRS poprzez utworzenie w ramach tego organu dwóch nieznanymi Konstytucji izb, w postaci Pierwszego oraz Drugiego Zgromadzenia. Z zarzutem tym związane są bezpośrednio wątpliwości dotyczące wyboru sędziów oraz asesorów sądowych przez te Zgromadzenia. W wielu opiniach podnoszony jest zarzut, iż odebranie KRS konstytucyjnej kompetencji do formułowania wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego i przekazanie jej organom nieznanymi Konstytucji: Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu Rady narusza przepisy art. 179, art. 186 i art. 187 Konstytucji RP⁷.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę na poważne wątpliwości co do zgodności proponowanej regulacji ustawowej z Konstytucją RP. Jak podnosi się w doktrynie prawa konstytucyjnego, „mieszany charakter składu Rady nie oznacza jej

⁷ 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-o-krajowej-radzie-sadownictwa>, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

wewnętrznego podziału na kurie, czy zespoły. Krajowa Rada Sądownictwa działa jako jednolity organ kolegialny, wszystkim jej członkom przysługuje jednakowa pozycja w jej składzie, a w szczególności jednakowe prawo głosu. Z tego punktu widzenia należy podkreślić, że w składzie Krajowej Rady Sądownictwa wyraźną przewagę liczbową posiadają przedstawiciele władzy sądowniczej, a wśród nich - sędziowie wybrani przez swoje środowiska. Jest to logicznym następstwem powierzenia Radzie zadania ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tym bardziej że pozostałe władze zachowują inne środki oddziaływania na skład i funkcjonowanie sądownictwa” (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 187 Konstytucji* [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2005. s. 3-4).

Ponadto, zgodnie z projektowaną regulacją Pierwsze Zgromadzenie miałyby możliwość zawetowania powołania sędziego, a weto takie mogłoby zostać przełamane jedynie, gdyby piętnastu sędziów pełniących funkcję członków KRS, a ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednomyślnie zagłosowały na danego kandydata na sesji plenarnej KRS. Taka jednomyślność w głosowaniu byłaby szczególnie trudna do osiągnięcia w praktyce, a więc dawałaby decydującą rolę władzy ustawodawczej i wykonawczej, które byłyby w stanie faktycznie kontrolować oraz blokować procesy powołania sędziów. **Tak silny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej w tej dziedzinie stałby w sprzeczności z międzynarodowymi standardami w zakresie niezależności sądownictwa. Z punktu widzenia utrzymania niezależności władzy sądowniczej, bardzo ważne jest, aby powoływanie sędziów odbywało się w sposób niezależny i niepodlegający ingerencji władzy ustawodawczej lub wykonawczej**⁸.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że poprzez przyznanie głosom członków Pierwszego Zgromadzenia Rady (mającego się składać w 70% z polityków) większej wagi niż głosom członków Drugiego Zgromadzenia Rady (mającego się składać z sędziów wybieranych przez większość parlamentarną) doprowadzi się do zniesienia zasady równości materialnej głosów członków KRS⁹.

⁸ 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-biura-legislacyjnego-sejmu-rp-o-rzadowym-projekcie-zmiany-ustawy-o-krs>, s. 5, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

⁹ opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 30 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (UD73),

Po trzecie, **wygaszenie kadencji dotychczasowych członków KRS po upływie 30 dni od wejścia w życie zmienionej ustawy o KRS (art. 5 projektu) budzi wątpliwości co do jego zgodności z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata**¹⁰. Należy podkreślić, że – odmiennie niż motywuje to projektodawca – art. 187 ust. 4 Konstytucji RP stanowiący, że „ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków, określa ustawa” nie upoważnia ustawodawcy zwykłego do przerywania 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).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że trwałość kadencji KRS zagwarantowana została wyraźnie w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 187 ust. 3 ustawy zasadniczej, kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. W związku z powyższym nie można zgodzić się z twierdzeniem Ministra Sprawiedliwości, iż; „Konstytucja nie zakazuje więc wcześniejszego wygaśnięcia mandatu członka KRS. Wskazuje jedynie czas trwania kadencji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2006 roku dopuścił możliwość jej skrócenia, jeżeli szczegółowy przepis konstytucyjny tego nie zakazuje i pod warunkiem, że przemawiają za tym szczególne okoliczności. W tym przypadku należy do nich kompleksowa reforma Rady.”¹¹ oraz iż „jedynym sposobem wprowadzenia kiedykolwiek w życie nowego modelu wyborczego jest przerwanie istniejących kadencji indywidualnych członków wybranych spośród sędziów. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał, że można wprowadzać ograniczenia w trakcie trwania kadencji organów konstytucyjnych i ustawowych, jeżeli jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym (vide: uzasadnienie wyroku TK z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07)”¹².

<http://www.krs.pl/pl/dzialalnosc/posiedzenia-rady/f,189,posiedzenia-w-2017-r/664,30-stycznia/4595,opinia-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-30-stycznia-2017-r-nr-wo-020-5616-ud-73>, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

¹⁰ Por. również uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lutego 2017 r.

¹¹ Cytat pochodzi ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości – <https://ms.gov.pl/pl/informacje/news,9193,projekt-wstepnej-opinii-obwe-pelen-bledow-i.html>, data ostatniego dostępu: 7 kwietnia 2017 r.

¹² por. uzasadnienie projektu ustawy, s. 6:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F41F9012E295D416C12580EC006B8072/%24File/1423.pdf>, data ostatniego dostępu: 7 kwietnia 2017 r.

Odnosząc się do powołanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07), należy przed wszystkim podkreślić, że – wbrew twierdzeniom Ministerstwa – 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 mandatariusza ze strony osób, które go wybrały”¹³.

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 korupcji (zob. 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). **Należy przy tym**

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07.

podkreślić, że obydwu tych przypadkach chodzi o wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym i przestępczym.

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 Konstytucję (zob. 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).

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 nie można bowiem uznać wyłącznie potrzebę „kompleksowej reformy KRS”.

Dodatkowo należy wskazać, iż w swojej opinii OBWE podkreśliło, 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 Wolności**¹⁴ (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), 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.

Podobne zastrzeżenia odnoszą się do wygaszenia kadencji rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz kadencji rzeczników dyscyplinarnych sędziów sądów wojskowych, które mają wygasnąć w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie projektu ustawy (art. 5 ust. 2 projektu). Stanowiłoby to bezpośrednią

¹⁴ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2.

ingerencję władzy ustawodawczej w podejmowanie decyzji przez KRS, gdyż takie wygaszenie oznaczałoby *de facto* unieważnienie decyzji o ich powołaniu podjętych przez obecną Radę.

Pragnę również nadmienić, że dla uzyskania szerokiego spektrum poglądów na temat będący przedmiotem niniejszego wystąpienia niezwykle cenne będzie odniesienie się przez parlament do pisma KRS zatytułowanego „Odpowiedź na uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące wstępnej opinii OBWE/ODIHR w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw”¹⁵.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie także podkreślić, że projektowane przepisy ustawy budzą także poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z międzynarodowymi standardami prawnymi, a w szczególności z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z przepisami Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych, a także standardami określanymi przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa.

Zasada niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sędziów uważana jest za fundament porządku prawnego w państwie demokratycznym oraz element niezbędny do efektywnej ochrony praw człowieka. Do zasad składających się na zasadę państwa prawnego, wywodzonych z orzecznictwa trybunałów europejskich, a także dokumentów przygotowanych przez Radę Europy, zalicza się właśnie zasadę niezależności i bezstronności sądów (zob. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law* z dnia 19 marca 2014 r. (COM(2014)158final/2)¹⁶). Zasady te podlegają ochronie prawnej przewidzianej w międzynarodowych konwencjach praw człowieka. Dodatkowo, rekomendacje odnośnie do poszanowania zasady niezawisłości sędziów zostały sformułowane w wielu dokumentach międzynarodowych zaliczanych do *soft law* (prawa miękkiego), a więc w aktach formalnie niewiążących prawnie, choć wyrażających bardzo istotne standardy, które mogą wpływać na wykładnię prawa krajowego. Podkreślić należy, że prawo jednostki do sądu może być respektowane tylko wówczas, gdy sąd ten jest

¹⁵ <http://krs.pl/admin/files/rp2013/odpowiedz%20krs%20na%20ms.pdf>, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

¹⁶ dokument dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

niezawisły i bezstronny. W tym przypadku niezawisłość sędziowska jest więc warunkiem poszanowania praw i wolności człowieka (zob. np. wyrok ETPC z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban p. Polsce*, skarga nr 23614/08).

Podkreślić należy, że w opinii Rady Europy, zawartej w niezwykle ważnym i aktualnym raporcie zatytułowanym „Wyzwania dla niezawisłości sędziowskiej i bezstronności w państwach członkowskich Rady Europy” z dnia 24 marca 2016 r., podkreśla się, że krajowe rady sądownictwa są ciałami, których celem jest stanie na straży niezależności sądownictwa jako całości oraz niezawisłości pojedynczych sędziów oraz promocja efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości¹⁷. Rada Europy zauważa w swoim raporcie, że „niezawisłość sędziów może być naruszona poprzez osłabienie kompetencji rady sądownictwa (...), bądź też na skutek zmian dokonywanych w składzie personalnym rad”. Biorąc pod uwagę te stwierdzenia Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać poniżej wybrane standardy międzynarodowe odnoszące się do tych zagadnień.

W zakresie dotyczącym przedterminowego wygaśnięcia mandatu wybranych członków KRS (rozwiązanie przewidziane w art. 5 projekt ustawy) należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka. Standardy w tym zakresie Komitet wyznaczył w obserwacjach z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie *Pastukhov p. Białorusi* (nr CCPR/C/78/D/814/1998). W 1994 r. skarżący został wybrany przez białoruski parlament na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego. Jego kadencja miała trwać 11 lat, jednak w 1997 r. prezydent wydał dekret stwierdzający wygaśnięcie kadencji. Swoją decyzję uzasadnił faktem wejścia w życie nowej konstytucji. Sędzia próbował zaskarżyć dekret prezydenta, jednak sądy odmawiały przyjęcia sprawy do rozpoznania wskazując, że czynności prezydenta nie podlegają kontroli sądowej. Analizując sprawę Komitet zwrócił uwagę na fakt, że skarżący został wybrany na stanowisko sędziego zgodnie z prawem, a jego kadencja miała upłynąć dopiero za 11 lat. Jedynym powodem, na który powołał się prezydent wydając dekret, było rzekome wygaśnięcie jego kadencji z chwilą wejścia w życie nowej konstytucji, co jednak nie było zgodne z prawdą. W niniejszej sprawie Komitet uznał, że usunięcie skarżącego z pozycji sędziego Sądu Konstytucyjnego na kilka

¹⁷ Dokument dostępny na stronie internetowej Rady Europy:
[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ceje/textes/SGInf\(2016\)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp#P218_15071](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ceje/textes/SGInf(2016)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp#P218_15071)

lat przed upływem jego kadencji, stanowiło atak na niezależność sądownictwa i naruszenie art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej także jako: MPPOiP), stanowiącego o prawie dostępu do służby publicznej na ogólnych zasadach równości, w związku z art. 14 ust. 1 MPPOiP (prawo do rzetelnego procesu sądowego) i art. 2 MPPOiP (zakaz dyskryminacji). Rozstrzygnięcie to nie ma bezpośredniego i wprost zastosowania w przypadku projektu, jednak z uwagi na konstytucyjną rolę KRS, polegającą na staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, powinno być przez ustawodawcę z pewnością wzięte pod uwagę, jako wpływające na wyznaczenie standardów zapewnienia trwałości kadencyjności organów sądowniczych bądź stojących na straży niezależności sądownictwa.

Pod uwagę warto także wziąć opinię Komisji Weneckiej dotyczącą konieczności zagwarantowania stabilności prezesom sądów (opinia Komisji Weneckiej nr 768/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. dotycząca reformy sądownictwa w Armenii¹⁸). Jedną ze zmian, jakie wprowadzała omawiana nowelizacja było wprowadzenie kadencyjności dla prezesów sądów (wcześniej pełnili oni swoje stanowiska bezterminowo). Wraz z ustanowieniem ograniczonych czasowo kadencji, projektowana ustawa nowelizująca miała wygasić kadencję urzędujących prezesów przy stosunkowo krótkiej *vacatio legis*. W swojej opinii Komisja Wenecka zauważyła, że retroaktywność prawa budzi co do zasady wątpliwości. Jeśli oddziałuje ona negatywnie na prawa lub ekspektatywy jednostek do jej uzasadnienia potrzebne są przekonujące argumenty. W tym przypadku argumenty te muszą być jeszcze mocniejsze, gdyż zasada niezawisłości zakłada ochronę sędziów przed arbitralnym usunięciem ze stanowiska. Krótkie *vacatio legis*, po upływie którego miałyby dojść do wygaśnięcia kadencji prezesów może powodować wrażenie, że wyłącznym celem przepisów jest stworzenie możliwości radykalnej zmiany prezesów sądów. Zasady pewności prawa i niezawisłości sędziowskiej wymagają znacznie dłuższego okresu przejściowego – Komisja zasugerowała w powołanej wyżej opinii np. termin czteroletni. W przypadku przedstawionego projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS warto byłoby wziąć pod uwagę opinię Komisji Weneckiej z racji konstytucyjnej roli Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przepis art. 5 projekt ustawy przewiduje bowiem krótki – 30 dniowy okres *vacatio legis*. Zgodnie z projektowaną regulacją po

¹⁸ Dokument dostępny: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)021-e)

upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy mandat członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów wygasa. W ślad za opinią Komisji Weneckiej należałoby więc powtórzyć, z zachowaniem wszelkich różnic omawianych sytuacji, że **wygaszenie kadencji wybranych członków Rady może powodować wrażenie, że wyłącznym celem projektowanych przepisów ustawy jest stworzenie możliwości radykalnej zmiany personalnego składu Krajowej Rady Sądownictwa**, podczas gdy zasady pewności prawa, niezależności sądów i niezawisłości sędziów wymagają poszanowania zasady kadencyjności.

W zakresie przepisu art. 1 projektu ustawy (wybór członków KRS określonych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP) należy przypomnieć treść „Opinii Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski” z dnia 30 stycznia 2017 r.¹⁹, która podkreśla, że „Europejska Sieć Rad Sądownictwa ma w tej materii jasne normy, które stanowią, iż mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej”. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśla również, że mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi „wykluczać ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej (zob. „Rekomendacje dla rad sądownictwa”, ENCJ, Rzym 2011)²⁰. ENCJ w opinii z dnia 30 stycznia 2017 r. przypomniała także trafnie opinię Komisji Weneckiej z 2015 r. na temat Bułgarii (CDL-AD(2015)022-e) podnoszącą, że „Komisja preferuje jednakże systemy, w których istotna część lub większość członków Rady Sądownictwa byłaby wybierana przez samą władzę sądowniczą. Aby zapewnić demokratyczny mandat Rady Sądownictwa, inni członkowie powinni być wybierani przez Parlament spośród osób o odpowiednich kwalifikacjach prawniczych”.

¹⁹ Dokument dostępny: <http://krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,1/4588,opinia-rady-wykonawczej-europejskiej-sieci-radsadownictwa-encj-na-temat-projektow-ustaw-przedstawionych-przez-rzad-polski>

²⁰ Dokument, cytowany również w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 30 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw dostępny: https://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/report_project_team_councils_for_the_judiciary_2010_2011.pdf

Wskazane zasady znajdują swoje odzwierciedlenie również w *Podstawowych zasadach niezależności sądów i niezawisłości sędziów* zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucje: 40/32 z dnia 29 listopada 1985 roku i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r.) oraz *Zaleceniach Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów* (przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 13 X 1994 r. na 516 posiedzeniu zastępców ministrów). Zgodnie z określonymi w tych dokumentach zasadami, wszystkie decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a rekrutacji i awansowania sędziów powinno się dokonywać na podstawie ich osiągnięć z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności. Organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji i awansowania sędziów powinien być niezależny od rządu i od administracji państwowej. Dla zagwarantowania jego niezależności powinny istnieć reguły, zgodnie z którymi na przykład członkowie tego organu byłiby dobierani przez samych sędziów, a ów organ sam by decydował o swych zasadach postępowania.

Z kolei zgodnie z *Europejską Kartą o Statusie Sędziów* przyjętą przez Radę Europy w dniach od 8 do 10 lipca 1998 r. w odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej naboru, rekrutacji, nominacji, przebiegu kariery zawodowej czy zakończenia wykonywania zawodu przez sędziego, statut przewiduje udział organu, niezależnego od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerszą reprezentację sędziów (pkt 1.3 Karty). Karta stanowi ponadto, że statutowe zasady dotyczące naboru i rekrutacji sędziów przez niezależny organ lub komisję uzależniają wybór kandydatów od poziomu ich zdolności do swobodnej i bezstronnej oceny powierzonych zagadnień prawnych oraz od umiejętności stosowania prawa z poszanowaniem godności każdego człowieka. Wykluczają odrzucenie kandydata jedynie z takich powodów jak płeć, pochodzenie etniczne lub społeczne, wyrażane przez niego opinie o charakterze filozoficznym, politycznym czy przekonania religijne (pkt 2.1. Karty). Decyzję o powołaniu wybranego kandydata na sędziego oraz o powierzeniu mu pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim w określonym sądzie podejmowana jest przez organ, o którym mowa w pkt.1.3. albo na jego wniosek, rekomendację, za jego zgodą bądź po uzyskaniu jego opinii (pkt. 3.1. Karty).

W tym miejscu warto też przypomnieć raport Komisji Weneckiej z 16 i 17 marca 2007 r. dotyczący nominacji sędziów (raport nr 403/2006²¹) oraz raport Komisji Weneckiej z 12 i 13 marca 2010 r. w sprawie niezależności wymiaru sprawiedliwości (raport nr 493/2008²²). W obu przywołanych raportach Komisja Wenecka podkreślała, że organ odpowiedzialny za wszelkie decyzje dotyczące powoływania sędziów i ich dalszej drogi zawodowej powinien być przede wszystkim niezależny od władzy wykonawczej. By zagwarantować niezawisłość sędziowską, organ taki powinien składać się z sędziów wybieranych spośród swojego grona – przez sędziów. Ponadto, Komisja odnosząc się do bezpośredniego systemu powoływania sędziów, jaki funkcjonuje w Polsce, polegającego na mianowaniu sędziów przez głowę państwa, wskazała, że tak długo, jak Prezydent (czy tak jak w innych krajach - monarcha) jest związany wnioskiem niezależnej rady sądowniczej, procedura taka nie budzi żadnych wątpliwości. Dopuszczalna jest odmowa przez głowę państwa nominacji sędziowskiej, ale tylko w ściśle wyjątkowych sytuacjach (decyzja taka wymaga uzasadnienia). Komisja wskazywała również na kraje, w których nominacji na sędziego dokonuje rada sądownicza, zaznaczając przy tym, że przy założeniu, iż rada jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, system taki w ocenie Komisji Weneckiej jest najlepszą gwarancją niezawisłości sędziów. Odnosząc się do roli rad sądowniczych, Komisja Wenecka powołała się na pkt 1.3 *Europejskiej Karty Sędziego*.

W tym kontekście trzeba również przypomnieć zalecenia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE dotyczące niezawisłości sądownictwa w Europie Wschodniej, Kaukazu Południowego i Azji Środkowej (Kijów, 23-25 czerwca 2010)²³. W zaleceniach podkreślano, że Rada Sądownictwa nie powinna być zdominowana przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Należy także przytoczyć opinię przedstawioną przez Radę Europy w powołanym już wyżej raporcie „Wyzwania dla niezawisłości sędziowskiej i bezstronności w państwach członkowskich Rady Europy” z dnia 24 marca 2016 r. Rada Europy mocno akcentuje w nim, że „władza wykonawcza nie może wywierać wpływu na wybór członków Rady w żaden sposób”. Raport przytacza przykłady, które ilustrują, że rada sądownictwa może

²¹ Dokument dostępny: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e)

²² Dokument dostępny: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)

²³ Dokument można odnaleźć: <http://www.osce.org/odihr/kyivrec?download=true>

działać poprawnie tylko wtedy, gdy jej członkowie są niezależni i nie są nadmiernie upolitycznieni. W tym kontekście założenia projektu zawarte w art. 1, przewidujące wybór członków KRS określonych w art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczej w sposób oczywisty nie wychodzą naprzeciw standardom określonym przez Radę Europy. Z tych też powodów należy podkreślić, że wyłącznie niezależna Krajowa Rada Sądownictwa, złożona z członków określonych Konstytucją RP, w tym z niezależnych członków wybieranych przez przedstawicieli sądownictwa, może zapewnić niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zgodnie z treścią i wymaganiami art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie raz jeszcze podkreślić, że podziela również opinię Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. o sygn. akt K 3/98 stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zachowanie zaś niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma fundamentalne znaczenie dla realizacji prawa każdego do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu (art. 45 Konstytucji RP).

Mając na względzie przedstawione wątpliwości wraz argumentami na ich poparcie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przedstawiam uprzejmie Panu Marszałkowi niniejsze uwagi mające na celu zapewnienie skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, z prośbą o uwzględnienie ich w toku procesu legislacyjnego.

W mojej ocenie, z uwagi na postanowienia polskiej ustawy zasadniczej, projekt ustawy 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.

Wydaje się, że w obecnej sytuacji najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby, tak jak zarekomendowano to w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, skierowanie projektu ustawy do Biura Analiz Sejmowych w celu opracowania szczegółowej opinii pod

kątem jego zgodności z Konstytucją RP, w szczególności z art. 186 ust. 1 w związku z art. 10 i art. 173, art. 187 w związku z art. 7 i 8 Konstytucji RP.

Przyjęcie projektu ustawy w niezmienionym kształcie – w szczególności w zakresie dotyczącym zmiany wyboru członków KRS będących sędziami oraz zmiany zasad powoływania sędziów i asesorów – 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 zasądzonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, na skutek możliwych skarg kierowanych do tego organu ze strony sędziów oraz kandydatów na sędziów, co do których KRS podejmie negatywną uchwałę²⁴, jak również przez obywateli, których sprawy rozstrzygać będą sędziowie wybrani przez nowo utworzoną KRS, wobec których podnoszony może być zarzut braku niezależności od wpływów politycznych.

Do wiadomości:

1) Pan

Dariusz Zawistowski

Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

Krajowa Rada Sądownictwa

ul. Rakowiecka 30

02-528 Warszawa

2) Pani

Irena Kamińska

Prezes Stowarzyszenia Sędziów THEMIS

Stowarzyszenie Sędziów THEMIS

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5 pok. 444

²⁴ Obecnie KRS – zgodnie z Konstytucją – jako jednolity organ podejmuje decyzje w przedmiocie oceny kandydatów na stanowiska sędziów i przedstawienia Prezydentowi wniosków o powołanie sędziów. Przyczyny decyzji KRS są ujawnione w uzasadnieniu uchwały. Po przyjęciu projektu ustawy, KRS będzie związana stanowiskiem Zgromadzeń, więc wystarczające będzie wskazanie w uzasadnieniu uchwały, że dany kandydat został wybrany na stanowisko sędziego dlatego, że Zgromadzenie Pierwsze i Zgromadzenie Drugie oceniły go pozytywnie. Projekt ustawy nie wymaga uzasadnienia uchwał Zgromadzeń – uchwały te nie będą mogły być również kontrolowane przez sąd, za: „Odpowiedź na uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące wstępnej opinii OBWE/ODIHR w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw”, s. 8. , <http://krs.pl/admin/files/rp2013/odpowiedz%20krs%20na%20ms.pdf>, data ostatniego dostępu: 3 kwietnia 2017 r.

00-011 Warszawa

3) Pan

Krystian Markiewicz
Prezes Stowarzyszenia
Sędziów „Iustitia”
ul. Przyokopowa 33
01-208 Warszawa