



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 528/2016

Warszawa, dnia 30 maja 2016 r.

Pan Marcin Warchoł

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

Na podstawie art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, przedkładam stanowisko przygotowane w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 maja 2016 r., zamieszczonego na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

Z poważaniem,

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

dr hab. Arkadiusz Bereza prof. nadzw.

Warszawa, dnia 30 maja 2016 r.

Stanowisko

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

dotyczące

projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 2 maja 2016 r.

Przedłożony projekt ustawy przewiduje zmiany w przepisach regulujących zasady i tryb wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sędziów sądów wojskowych. Wprowadza on zasadę jednokadencyjności oraz nowy model wyłaniania członków Rady wybieranych przez sędziów poszczególnych sądów. Proponuje się także rozwiązanie, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa, w przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie więcej niż jednego kandydata, przedstawia Prezydentowi co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie.

Część rozwiązań zaproponowanych w projekcie nie budzi zastrzeżeń i należy je ocenić pozytywnie. Słusznym rozwiązaniem jest wprowadzenie zasady jednokadencyjności członków Krajowej Rady Sądownictwa, co z pewnością wpłynie na ich niezależność. Na aprobatę zasługuje także rozwiązanie przewidujące utworzenie okręgów wyborczych, jednak wskazać należy na zasadność utworzenia ich w drodze ustawy i powiązania z obszarem właściwości sądów apelacyjnych.

Jako budzące wątpliwości należy wskazać projektowane regulacje, zgodnie z którymi:

1. Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej

dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (art. 1 pkt 8 projektu nadający nowe brzmienie art. 37 ust. 1 ustawy);

- 2. Kadencje członków Rady wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz Prezydium Rady, wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, wygasają po upływie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 5 projektu).**

Ad. 1 Rozwiązania zaproponowane w art. 37 ust. 1 w brzmieniu nadawanym projektem, są niezgodne z art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powierzenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji do wyboru sędziego spośród kandydatów na sędziów nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji oraz narusza zasadę równowagi i odrębności władz. Dystynkcja pojęć „wybór” i „powołanie” jest oczywista. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent powołuje sędziów, a więc wprowadzenie elementu wyboru spośród co najmniej dwóch kandydatów do czynności powołania sędziego stanowi w istocie próbę przeddefiniowania pojęcia „powołania” oraz ograniczenia dotychczasowych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. Nietrafne jest także twierdzenie, iż taka regulacja przyspieszy wybór sędziów. Istotą dokonywania wyboru przedstawicieli środowiska sędziowskiego w Krajowej Radzie Sądownictwa powinno być właśnie uzyskanie kompromisu pomiędzy przedstawicielami władzy sądowniczej, ustawodawczej i wykonawczej. Przyznanie w tym zakresie kompetencji Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jako przedstawicielowi władzy wykonawczej, należy ocenić jako zbędną ingerencję w autonomię władzy sądowniczej i nieuzasadnione uprzywilejowanie względem niej Głowy Państwa.

Ad. 2 Negatywnie, z racji sprzeczności z art. 187 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, należy także ocenić zawartą w art. 5 projektu regulację, zgodnie z którą kadencje większości obecnych członków Krajowej Rady Sądownictwa wygasają po upływie czterech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Trwałość kadencji Rady zagwarantowana została w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a jej ciągłość wynika z konstytucyjnego statusu organu jakim jest Rada i wszelkie próby skrócenia kadencji

w drodze ustaw zwykłych należy uznać za naruszające ustawę zasadniczą. Brak jest jakichkolwiek nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych powodów przemawiających za wprowadzeniem proponowanej regulacji.

Jak wynika z uzasadnienia projektu *„jedynym sposobem wprowadzenia kiedykolwiek w życie nowego modelu wyborczego jest przerwanie istniejących kadencji indywidualnych członków wybranych spośród sędziów”*. Na poparcie tego twierdzenia powołany został wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. sygn. akt K 25/07, wydany na skutek wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie m.in. zgodności art. 25a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 484), z art. 186 ust. 1, art. 187 ust. 1 pkt 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy jednak zauważyć, iż wnioski płynące z analizy powołanego wyroku są zgoła odmienne od przedstawionych przez Autorów uzasadnienia projektu ustawy i świadczą o zbyt pobieżnej analizie powołanego orzeczenia, bądź też selektywnym doborze wykorzystanych argumentów. Analizując kwestie skrócenia kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, co następuje.

Konstytucja w art. 187 ust. 3 stanowi, że kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa 4 lata. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa w sposób enumeratywny wylicza przesłanki wygaśnięcia mandatu. Przesłanki określone w art. 14 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (np. śmierć, zrzeczenie się mandatu, wygaśnięcie mandatu posła albo senatora, przejście w stan spoczynku, powołanie na inne stanowisko sędziowskie) mają głębokie uzasadnienie merytoryczne związane z obiektywnie występującą niemożnością pełnienia mandatu.

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się niekonstytucyjności np. we wprowadzeniu w trakcie kadencji pewnych ograniczeń mających na celu eliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji (zob. wyroki: z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13, z 23 czerwca 1999 r., sygn. K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101, z 13 czerwca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63), czy przepisu regulującego wygaśnięcie mandatu w przypadku skazania za przestępstwo popełnione

z winy umyślnej (zob. wyrok z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16). W obydwu tych przypadkach istniał jednak ważny interes publiczny i chodziło o wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym. Twórcy opiniowanego projektu ustawy także powołują się na ważny interes społeczny, nie wskazują go jednak, ani nie precyzują. Tymczasem zasada ochrony zaufania do państwa i stanowiącego przez to państwo prawa (wywiedziona z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) wymaga, by zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet prawnie dopuszczalna, była szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie. Twórcy projektu nie wskazali nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności.

W swym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w 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 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18 i z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

W tym kontekście proponowaną regulację należy ocenić jako nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie ukształtowany dotychczas system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków z wyboru. Tego rodzaju zmiany wyboru członków Rady powinny być, zgodnie z nakazem uwzględnienia zasady kadencyjności organów, przy spełnieniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i prawa, wprowadzone w życie ze skutkami od początku następnej kadencji przeważającej liczby członków Rady, tak by skróceniu uległa kadencja jak najmniejszej liczby członków Rady. Należy bowiem zgodzić się z twierdzeniem, że ze względu na różny początek kadencji niektórych członków Rady, nie ma możliwości zachowania zasady kadencyjności wobec wszystkich.

Zasada proporcjonalności i niezbędności oraz zaufania obywateli do państwa i prawa wyklucza jednak skrócenie kadencji wszystkich lub większości członków Rady.