

Warszawa, dnia 23 lutego 2017 r.

Stanowisko
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych

dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz
niektórych innych ustaw (projekt z dnia 23 stycznia 2017 r.)
załączonego do pisma Ministra Sprawiedliwości DL-VI-440-4/16 z dnia 24 stycznia 2017 r.

Opiniowany projekt nowelizacji ustawy zakłada głęboką reformę funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: Rada), przewidując oprócz nowej procedury wyłaniania oraz wyboru wchodzących w jej skład sędziów (projektowane art. 10-12 ustawy o KRS) również wewnętrzny podział Rady na dwa zgromadzenia, poprzez które KRS ma wykonywać swoje kompetencje (projektowany art. 21a ustawy o KRS) oraz skrócenie kadencji obecnych członków Rady, wybranych spośród sędziów (projektowany art. 5 nowelizacji).

I. Ustawowe skrócenie konstytucyjnie określonej kadencji członków KRS

Na mocy art. 5 projektowanej ustawy wygasza się mandaty piętnastu członków KRS, wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, na podstawie dotychczasowych przepisów, po upływie 90 dni od dnia wejście w życie ustawy. Przedmiotowa regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP. Okres kadencji wybranych członków Rady zagwarantowany został wprost we wskazanym przepisie ustawy zasadniczej i jakkolwiek jego modyfikację, regulacją rangi ustawy zwykłej (jak to ma miejsce w przypadku projektowej ustawy) uznać należy za niekonstytucyjną, co wynika z przyjętej w ustawie zasadniczej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Wszelkich regulacji ustawowych, jakkolwiek nie byłyby one uzasadnione, nie można bowiem sytuować na równi z przepisami ustawy zasadniczej, dokonując ich faktycznej

nowelizacji. Dodatkowo, ciągłość kadencji wybranych członków Rady wynika z konstytucyjnego statusu organu jakim jest KRS. Jak się jednocześnie wydaje, brak jest uzasadnionych powodów przemawiających za wygaszeniem mandatów obecnych członków Rady w związku z wejściem w życie przedmiotowej nowelizacji. Tego rodzaju zmiany wyboru członków Rady powinny być, zgodnie z nakazem uwzględnienia zasady kadencyjności organów, przy spełnieniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i prawa.

II. Tryb powoływania członków KRS i uprzywilejowanie pozycji Marszałka Sejmu

Uzasadnione wątpliwości, na gruncie art. 10 i 186 ust. 1 Konstytucji RP, budzi przewidziany w nowelizacji ustawy tryb powoływania członków KRS określony w projektowanych art. 10-12 ustawy o KRS. W proponowanym systemie dostrzegalne jest odejście od koncepcji wyborów bezpośrednich z jednoczesnym wyrównaniem siły głosów sędziów różnych szczebli sądownictwa powszechnego na rzecz rozwiązania, zgodnie z którym sędziów do pełnienia funkcji w Radzie wybierał będzie Sejm, niemniej po preselekcji dokonywanej jednoosobowo przez Marszałka Sejmu. Wskazując na zmarginalizowanie udziału w procedurze wyborczej środowiska sędziowskiego, poprzez ograniczenie jego wpływu na kandydatów i sprowadzające się jedynie do możliwości rekomendowania dokonanych przez posłów (Prezydium Sejmu, bądź co najmniej 50 posłów) zgłoszeń przez stowarzyszenia zrzeszające sędziów, należy zwrócić uwagę na nieuzasadnione uprzywilejowanie pozycji Marszałka Sejmu – jako organu władzy ustawodawczej – w projektowanym trybie wyborczym. Zgodnie z projektowanym art. 12 ustawy o KRS to właśnie ten organ sejmu, jednoosobowo, bez określonych w sposób jasny, transparentnych kryteriów dokonuje prawyboru kandydatów na wolne miejsca sędziów w Radzie, co do których dopiero w dalszej kolejności wyboru dokonuje sejm. W ten sposób Marszałek Sejmu zyskuje, w tak ukształtowanej procedurze wyborczej, w zasadzie niczym nieograniczony, a w szczególności pozbawiony kontroli demokratycznymi instrumentami, wpływ na obsadę stanowisk w KRS. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której Marszałek Sejmu będzie przedstawiał Sejmowi wyłącznie tylu kandydatów, ile jest aktualnie wakujących miejsc w Radzie. To projektowane, szczególne uprzywilejowanie pozycji

Marszałka Sejm (w sprawach nie dotyczących prac izby) może być uznane za naruszające konstytucyjną zasadę równowagi i odrębności władz.

III. Wprowadzenie wewnętrznego podziału KRS

Za wywołującą również wątpliwości natury konstytucyjnej uznać należy koncepcję dokonania wewnętrznego podziału Rady na dwa zgromadzenia, które łącznie mają wykonywać wyłącznie jedną spośród ośmiu kompetencji zastrzeżonych dla KRS w art. 3 ust. 1 pkt 1 obowiązującej ustawy o KRS. Działanie Rady poprzez jej Pierwsze i Drugie Zgromadzenie (będące obok Przewodniczącego i Prezydium dodatkowo utworzonymi w ramach nowelizacji organami Rady) ma dotyczyć bowiem jedynie rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych. Natomiast już przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz o powołanie asesorów sądowych (kompetencja przewidziana w art. 3 ust. 1 pkt 2 obowiązującej ustawy o KRS) będzie następowało w procedurze, w której KRS będzie występowała *in gremio*, w pełnym i jednolitym składzie. Pomijając kwestię potrzeby oraz dopuszczalności dokonywania wewnętrznego podziału na zgromadzenia tego ciała kolegialnego, w którym tworzenie dodatkowych organów na potrzeby wykonywania jednej kompetencji wydaje się pozbawione racjonalności, trudno jest znaleźć uzasadnienie dla podejmowania pozytywnych uchwał odrębnie przez oba wyodrębnione organy w sytuacji, gdy możliwym jest głosowanie nad nimi, *in pleno*, w pełnym składzie Rady. Jako zbędne ocenić należy stworzenie mechanizmu osobnego rozpatrywania i oceniania kandydatów na sędziów, dodatkowo pozwalającego na wzajemne blokowanie podejmowanych rozstrzygnięć przez zgromadzenia, chyba że celem tego rozczłonkowania decyzyjności jest zapewnienie możliwości zablokowania każdej pozytywnej uchwały tzw. zgromadzenia sędziowskiego (Drugie Zgromadzenie) przez tzw. zgromadzenie polityczne.