



Warszawa, dnia 20 lutego 2020 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
w sprawie projektu ustawy z dnia 17 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Krajowej
Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw

I. Wprowadzenie

W dniu 17 stycznia 2020 r. grupa senatorów zwróciła się do Marszałka Senatu z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki Nr 50). Jak wskazali inicjatorzy w uzasadnieniu do przedłożonego wniosku, celem załączonego do wniosku projektu jest dostosowanie przepisów prawa krajowego, w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia każdemu prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu, a także dostosowania stanu prawnego do wymogów wynikających z prawa Unii Europejskiej – art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (s. 1). W przedmiotowym uzasadnieniu podkreślono również, że na mocy wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE] z dnia 19 listopada 2019 r. doszło do wiążącego Polskę ustalenia, że aktualnie obowiązujące przepisy krajowe, regulujące zasady kształtowania składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa [dalej: KRS] są niezgodne z prawem europejskim, gdyż naruszają uprawnienia władzy sądowniczej. Niezgodność ta skutkuje wadliwością czynności



podejmowanych przez wadliwie ukształtowaną KRS, w tym także czynności w zakresie wskazywania kandydatów do powołania na stanowiska sędziowskie (s. 2) Inicjatorzy postępowania powołali się ponadto na stanowisko Sądu Najwyższego [dalej: SN], który w prawomocnym wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., jednoznacznie stwierdził, że w obecnym stanie prawnym, regulowanym ustawą z dnia 12 maja 2011 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.) KRS nie spełnia wymogu niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a w konsekwencji, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [dalej: IDSN], powołana w całości przez tę KRS, nie stanowi sądu w rozumieniu europejskiego standardu niezależności sądów, a tym samym konieczne jest przejęcie jej kompetencji przez inny sąd, spełniający ten standard.

Z uwagi na powyższe okoliczności prawne - w szczególności wymóg zgodności prawa krajowego z prawem unii Europejskiej - inicjatorzy projektu akcentują potrzebę przeprowadzenia zmian ustawowych, zapewniających dostosowanie norm krajowych do norm unijnych. Zdaniem wnioskodawców wszczęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie jest tym bardziej pożądaną, że wadliwość krajowego systemu prawnego, stwierdzona w przywołanych wyrokach TSUE i SN, dotyczy nie tylko sędziów IDSN, lecz także sędziów SN oraz sędziów sądów powszechnych powołanych przez KRS, której skład i sposób powołania nie odpowiada standardom niezależności i niezawisłości wynikającym z prawa UE (s. 2 – 3). Konkludując argumentację dotyczącą celu projektu, grupa senatorów wskazuje, że uchwalenie wnioskowanego projektu służyć ma dostosowaniu w niezbędnym zakresie przepisów krajowych do wymogów prawa europejskiego, a także do wymogów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.) [dalej: Konstytucja], której postanowienia aktualna regulacja ustawowa KRS również narusza. Jest to niezbędne dla zatrzymania postępującego chaosu w polskim wymiarze sprawiedliwości i zażegnania ryzyka braku uznawania orzeczeń polskich sądów przez sądy państw członkowskich Unii Europejskiej (s. 4).



II. Ogólna ocena propozycji zawartych w projekcie

Samorząd zawodowy radców prawnych z aprobatą odnosi się do propozycji, ujętych w opiniowanym projekcie. Zawarte w nim rozwiązania szczegółowe korelują z celami, wskazanymi w jego uzasadnieniu. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych zmierzają one do rzeczywistego powstrzymania narastającego chaosu w polskim wymiarze sprawiedliwości, wywołanego wprowadzeniem przez ustawodawcę niezgodnych z Konstytucją oraz prawem unijnym zmian w zakresie dotyczącymi zarówno trybu wyboru członków KRS, rekrutujących się spośród sędziów, jak również sposobu organizacji i funkcjonowania tego organu, a także mechanizmów realizacji jednego z podstawowych jego zadań, jakim jest udział w procedurze powoływania sędziów w sposób zgodny ze standardami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W toku całego procesu reformowania ustroju władzy sądowniczej, w szczególności zaś wymiaru sprawiedliwości, rozpoczętego w okresie funkcjonowania Sejmu VIII kadencji i kontynuowanego w Sejmie obecnej kadencji, Krajowa Rada Radców Prawnych wyrażała jednoznacznie negatywne stanowisko odnoszące się do niezgodnych z Konstytucją oraz prawem UE rozwiązań dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, ustroju sądów powszechnych, ustroju prokuratury, a także ustroju KRS. Począwszy od opinii dotyczącej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS z dnia 14 marca 2017 r., uchwalonego przez Sejm dnia 12 lipca 2017 r., a następnie „zawetowanego” przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a skończywszy na opinii w sprawie projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, uchwalonego przez Sejm dnia 20 grudnia 2019 r., Krajowa Rada Radców Prawnych w licznych opiniach i stanowiskach wskazywała na daleko idące, negatywne konsekwencje wprowadzania tych regulacji dla polskiego porządku prawnego, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym.

Propozycje zawarte w opiniowanym projekcie nie tylko wychodzą naprzeciw sugestiom, konsekwentnie przedkładanym przez Krajową Radę Radców Prawnych



we wskazanym okresie, a dotyczącym potrzeby dostosowania ustroju polskiego wymiaru sprawiedliwości do standardów demokratycznych, ale zawierają również rozwiązania zmierzające do podwyższenia owych standardów, w stosunku do stanu poprzedzającego proces owych zmian. W zakresie dotyczącym swoistego *restitutio in integrum* organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości na pełną aprobatę zasługuje przede wszystkim uchylenie aktualnie obowiązującego art. 9a) ustawy o KRS, zatem zniesienie wyboru sędziów do KRS przez posłów i powrót do formuły wybierania sędziów do KRS przez gremia sędziowskie, stosownie do propozycji ujętej w art. 1 pkt 2 projektu. Krajowa Rada Radców Prawnych również jednoznacznie pozytywnie ocenia projekt w odniesieniu do: likwidacji IDSN, przywrócenia autonomii regulaminowej SN, wygaśnięcia z mocy prawa mandatów członków KRS, wybranych na podstawie art. 9a) ust. 1 ustawy nowelizowanej, zmniejszenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na przebieg postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, a także zwiększenia sądowej kontroli legalności uchwał KRS, poprzez modyfikację brzmienia art. 44 ust. 1 ustawy nowelizowanej.

W zakresie odnoszącym się do rozwiązań, stanowiących z kolei ustawowe *res novum*, propozycje ujęte w opiniowanym przedłożeniu również zasługują na pozytywną ocenę, jednak wywołują też pewne wątpliwości, o czym mowa będzie w dalszej części opinii.

III. Szczegółowa ocena niektórych propozycji zawartych w projekcie

Projektowana regulacja zmierza do wprowadzenia zmodyfikowanej procedury wyboru sędziów do KRS. Oprócz wspomnianego już powrotu do formuły wyboru apolitycznych przedstawicieli środowiska sędziowskiego przez apolitycznych sędziów, a nie przez partyjnie afiliowanych polityków, projekt wprowadza też nowe elementy tej procedury.

Jednym z najważniejszych jest znaczące poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na członków KRS wywodzących się z grona



sędziów (art. 11b) ust. 1 pkt 2 – 6). Poza grupami sędziów oraz grupami co najmniej 2 tysiący obywateli, prawo do zgłoszenia kandydata do KRS przysługiwać będzie również: Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Prokuratorów, organom uczelni publicznych uprawnionym do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych (radom instytutów nauk prawnych lub radom wydziałów prawa). Rozwiązanie to zasługuje na zdecydowanie pozytywną ocenę, wychodzi bowiem naprzeciw postulatom, od lat zgłaszanym przez środowiska prawnicze, dotyczącym aktywnego włączenia zarówno ich samorządów jak i ośrodków naukowych w procedurę nominacyjną przedstawicieli władzy sądowniczej, nie tylko w odniesieniu do członków KRS, ale również względem sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W pełni akceptowalna jest również propozycja przyznania kompetencji do zgłaszania kandydatów Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Sama procedura związana ze zgłaszaniem kandydatów jawi się jako spójna, jednak **warto byłoby rozważyć możliwość doprecyzowania w projekcie liczby kandydatów, których wskazane wyżej gremia oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą zgłaszać.** Art. 11b) ust. 1 ustawy w projektowanym brzmieniu posługuje się sformułowaniem „Prawo zgłoszenia kandydata”, jednak z uwagi na dopełnienie wymogów prawidłowej legislacji oraz wagę zagadnienia nie jest zasadnym pozostawianie tak istotnej kwestii wyłącznie „na pastwę” reguł wykładniczych.

Wątpliwości budzi również przyjęta w art. 11b) ust. 6 formuła organizowania wysłuchania publicznego kandydatów na członków KRS. Nie dotyczą one samej idei, która zasługuje na pełne poparcie, jako konieczna i pożądana, szczególnie w obliczu coraz wyraźniej dostrzegalnych w praktyce życia ustrojowego mankamentów obowiązującej procedury rekrutowania członków tego organu, w odniesieniu do zasady jawności życia publicznego urągającej elementarnym wymogom państwa demokratycznego. W powyższym kontekście problematyczny jest jednak - zadekretowany w projekcie - fakultatywny charakter owego wysłuchania. Instytucja wysłuchania nie służy wszak samym kandydatom, tylko opinii publicznej, gwarantując transparentne reguły dokonywanego wyboru, w oparciu o jasno sprecyzowane kryteria,

immanentnie związane ze specyfiką tego organu. Uzależnienie organizacji wysłuchania publicznego od inicjatywy samych kandydatów prowadzić może *de facto* do nadania tej ważnej instytucji fikcyjnego charakteru, w stopniu zdecydowanie większym nawet niż ma to obecnie miejsce w odniesieniu do kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy „mogą, ale nie muszą” skorzystać z zaproszenia komisji sejmowych, chcących bliżej zapoznać się z ich poglądami prawnymi, jak również „mogą, ale nie muszą” udzielać komisjom oczekiwanych przez nie informacji. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych, jako jednego z potencjalnych podmiotów, mających wskazywać kandydata(-ów) na stanowiska w KRS, **wysłuchania publiczne powinny mieć charakter obligatoryjny, w oparciu o formę i porządek określony uchwałą KRS.**

Na pełną aprobatę zasługuje propozycja nowelizacji ustawy o KRS, zmierzająca do wyłączenia możliwości zasiadania w KRS sędziów, którzy w okresie pięciu lat przed dniem ogłoszenia wyborów do KRS delegowani byli do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, bądź w dniu ogłoszenia wyborów mają status sędziów tam delegowanych (art. 11b) ust. 2). Ta racjonalna propozycja wpisuje się w nurt krytyki instytucji delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości, jako naruszającej zasadę podziału władzy. Ponadto, stanowi dodatkowy asumpt do podjęcia prac nad stosownymi zmianami ustawodawczymi, które - zwłaszcza w obliczu mankamentów, czy wręcz patologii dostrzegalnych w tym zakresie w aktualnej praktyce ustrojowej - prowadziłyby do zniesienia tej formuły, szkodliwej zarówno z punktu widzenia zasady podziału władzy, jak i zasady niezawisłości sędziowskiej.

Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi przyjęta w projekcie konstrukcja wygaśnięcia mandatów sędziów - członków KRS, wybranych na podstawie art. 9a ustawy nowelizowanej w jej dotychczasowym brzmieniu. Jak trafnie wskazują w uzasadnieniu inicjatorzy projektu, sędziowie ci zostali powołani na stanowiska z naruszeniem konstytucyjnie określonej kadencji poprzedników, co oznacza, że ich uprawnienia w tym względzie nie mogą podlegać ochronie, jako niesłusznie nabyte (s. 14). Z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych, zasadniczy problem dotyczy



natomiast procedury określonej w art. 11 projektu ustawy nowelizującej, zgodnie z którą w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie tej ustawy sędzia oraz asesor sądowy, powołany na wniosek KRS, w skład której wchodziłby członkowie wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy nowelizowanej, ma prawo złożyć oświadczenie o zrzeczenie się urzędu wraz z jednoczesnym zgłoszeniem zamiaru powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu (art. 11 ust. 2 projektu). Zgodnie z ust. 4 art. 11 projektu ustawy nowelizującej, zajmowanie stanowiska sędziego po upływie wskazanego wyżej terminu stanowi oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, za którą sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia sędziego z urzędu.

Cel, któremu służy przywołana regulacja jest ze wszech miar słuszny - chodzi wszak o rozstrzygnięcie statusu prawnego osób wadliwie powołanych na stanowiska sędziowskie i asesorskie, *ergo* likwidację stanu chaosu w wymiarze sprawiedliwości, rzutującego nie tylko na organizację wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim na możliwość pełnej realizacji zasady prawa do sądu przez strony i uczestników postępowań sądowych. Jednak w ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych sposób osiągnięcia tego celu nie uświęca proponowanych przez inicjatorów środków. Zasadnicze zastrzeżenia budzą w tym względzie dwie kwestie.

Po pierwsze, miesięczny termin na złożenie oświadczeń, o których mowa w art. 11 ust. 2 projektu jest zbyt krótki. Wszakże - jak podkreślają sami inicjatorzy projektu w jego uzasadnieniu - cyt. „wadliwość dotycząca powołania sędziów, o której mowa, nie jest winą sędziów ubiegających się o wolne stanowiska sędziowskie, lecz prawodawcy, który ukształtował skład KRS w sposób sprzeczny z prawem UE”. W obliczu sprawy tak istotnej dla życia zawodowego sędziów, którzy - nierzadko działając w dobrej wierze - wpadli w pułapkę nadmiernego zaufania do państwa i tworzonego przezeń prawa, wyznaczenie terminu miesięcznego na podjęcie decyzji o ich dalszych losach zawodowych jawi się jako swoiste przerzucenie na nich ciężaru odpowiedzialności za bezprawne działanie państwa. Stąd, **w ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych,**

termin ten powinien być dłuższy i wynosić trzy miesiące, w szczególności z uwagi na konsekwencje przewidziane w art. 11 ust. 4 projektu ustawy nowelizującej.

Po drugie, daleko idące wątpliwości co do zgodności z Konstytucją budzi formuła, przyjęta właśnie w art. 11 ust. 4 projektu. W istocie obliguje ona sąd dyscyplinarny do orzeczenia kary złożenia z urzędu sędziego, który po upływie terminu, wskazanego w art. 11 ust. 2 projektu nadal zajmował stanowisko sędziego, nie składając - jak należy wnioskować - stosownego oświadczenia o zrzeczeniu się urzędu w raz z jednoczesnym zgłoszeniem zamiaru powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu. Ów swoisty automatyzm, przewidziany w projekcie, a dotyczący pozbawiania sędziego urzędu w tych okolicznościach jest dalece niespójny z treścią uzasadnienia do projektu. Mowa jest w nim bowiem o tym, że, cyt. „status prawny sędziów, którzy zostali powołani przez Prezydenta na wniosek KRS, w składzie sprzecznym z prawem UE, może zostać oceniony wyłącznie przez sąd w postępowaniu dyscyplinarnym” (s. 15), a sytuacja ta, cyt. „może skutkować orzeczeniem sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego z urzędu” (s. 16). Abstrahując od niebudzącej wątpliwości zasadności celu tak określonej regulacji, pozostawienie jej w proponowanym brzmieniu stanowić będzie w istocie przejaw postępowania, które określić można mianem syndromu „zwalczania ognia ogniem”. Naruszy bowiem zasadę podziału władzy, określoną w art. 10 Konstytucji, poprzez wkroczenie przez ustawodawcę w sferę sędziowskiego orzekania, godząc tym samym w zasadę niezależności sądu dyscyplinarnego, w zakresie w jakim przesądza o rozstrzygnięciu prowadzonego przezeń postępowania przed rozpoznaniem sprawy i wydaniem wyroku. Z powyższych względów, **Krajowa Rada Radców Prawnych sugeruje, aby kateryczne sformułowanie „sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia sędziego z urzędu” zastąpić frazą „sąd dyscyplinarny może wymierzyć karę złożenia sędziego z urzędu”.**

Pozostałe uwagi, ujęte w przedmiotowej opinii, dotyczą wyłącznie kwestii związanych z poprawną legislacją. Po pierwsze, nie jest zasadną regulacją proponowana w 11d) ust. 2 ustawy nowelizowanej, zgodnie z którą w postanowieniach Pierwszego



Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego określa się liczbę wybieranych członków Rady przez sędziów, skoro liczbę tę określać ma art. 11a) ust. 1 ustawy nowelizowanej. Po drugie, skoro w art. 22a) ustawy nowelizowanej statuuje się powołanie Rady Społecznej, to niepotrzebna jest regulacja art. 14 ustawy nowelizującej, wskazująca na powołanie owej Rady. Ta sama uwaga odnosi się do art. 15 ustawy nowelizującej, który deklaruje zniesienie IDSN, w sytuacji, gdy likwidacja tej izby *ipso iure* wynika z treści nowelizowanych przepisów poszczególnych ustaw, przewidzianych w projekcie. Wreszcie, nie jest zasadne ujęcie w art. 16 projektu ustawy nowelizującej regulacji dotyczącej momentu wejścia w życie jej art. 12 ust. 1, w sytuacji, gdy przepis ten utrzymuje w mocy orzeczenia wydane przez sądy, w składzie których uczestniczył sędzia lub asesor sądowy, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy nowelizowanej, zatem nie modyfikuje aktualnego stanu prawnego.

IV. Konkluzje

Konkludując powyższe uwagi, **Krajowa Rada Radców Prawnych pozytywnie opiniuje przedłożony projekt, sugerując jednocześnie rozważenie modyfikacji jego treści w zakresie dotyczącym podniesionych uwag krytycznych, na dalszych etapach postępowania ustawodawczego.**

(-)

prof. uczelni dr hab. Rafał Stankiewicz

*Kierownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych*