



Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dn. 23 stycznia 2017

Oceniamy pozytywnie:

- -

Oceniamy negatywnie:

- Wybór przedstawicieli sądów w Radzie przez Marszałka Sejmu i zwykłą większość sejmową.
- Podział Rady na dwa zgromadzenia.
- Wprowadzenie wymogu uzyskania poparcia obu zgromadzeń do podjęcia uchwał przez Radę.
- Skrócenie kadencji obecnie zasiadających w Radzie sędziów.
- Zobowiązanie Rady do przedstawienia Prezydentowi we wniosku o powołanie na stanowisko sędziego dwóch kandydatów.

O autorach opinii

Fundacja Court Watch Polska to organizacja wspierająca pozytywne zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości, a jej celem jest poprawa jakości służby publicznej jaką pełnią w demokratycznym państwie sądy. Głównym sposobem realizacji tego założenia jest propagowanie i organizowanie monitoringu pracy sądów przez zwykłych obywateli, którzy biorą udział w rozprawach jako obserwatorzy. Fundacja stara się uzupełnić debatę nt. wymiaru sprawiedliwości o perspektywę interesu publicznego oraz analizę socjologiczną istniejących i proponowanych rozwiązań instytucjonalnych.

Wprowadzenie do uzasadnienia opinii

Konstytucja nakłada na Krajową Radę Sądownictwa zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jako służące tym celom rozpoznajemy uprawnienia Rady do zaskarżania ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości do Trybunału Konstytucyjnego, a także wyłączenie prawa do przenoszenia sędziów w stan spoczynku i do składania Prezydentowi



wniosków o powołanie na urząd sędziego. Zatem nasza opinia nt. proponowanych w projekcie zmian będzie podporządkowana ocenie ich funkcjonalności z punktu widzenia wymienionych zadań Rady.

Problemy wynikające z aktualnie obowiązujących przepisów

W obecnym stanie prawnym odnotowujemy następujące problemy w funkcjonowaniu Krajowej Rady Sądownictwa, które utrudniają realizację jej funkcji:

1. Wątpliwa legitymacja Rady do reprezentowania sędziów i stania na straży niezależności wszystkich sądów wynikająca z nierównomiernej reprezentacji sędziów różnych sądów w Radzie.
2. Potencjalne zagrożenie dla niezawisłości sędziów niższego szczebla sądownictwa z uwagi na decydujący wpływ Rady i uznaniowość procedury „awansu” sędziego, czyli powołania do sądu wyższego szczebla.
3. Wybór osób do powołania na stanowisko sędziowskie bez uwzględnienia opinii innych środowisk oraz kryteriów takich jak predyspozycje osobowościowe, doświadczenie życiowe, czy wiarygodność w środowisku lokalnym.
4. Przenoszenie w stan spoczynku sędziów po kilku latach pracy lub krótko po dyscyplinarnym przeniesieniu do orzekania w innej części kraju.
5. Spory kompetencyjne między Radą a Prezydentem w kwestii powoływania na urząd sędziego.

Ocena funkcjonalności zaproponowanych rozwiązań

Ad. 1. Dotychczasowy tryb powoływania 15 sędziów reprezentujących w Radzie Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne, administracyjne i wojskowe gwarantuje 2 miejsca sędziom Sądu Najwyższego (oprócz miejsca, które przysługuje z urzędu Pierwszemu Prezesowi SN), 2 miejsca sędziom sądów apelacyjnych, 2 miejsca sędziom sądów administracyjnych i jedno miejsce sędziom sądów wojskowych. Pozostałe 8 miejsc zajmują sędziowie wybierani w wyborach pośrednich przez przedstawicieli zgromadzeń sądów okręgowych. W rezultacie sędziowie pozostałych sądów mają większy wpływ na skład Rady niż sędziowie sądów



okręgowych, a zwłaszcza sądów rejonowych. Taka sytuacja budzi wątpliwości, czy Rada w sposób właściwy reprezentuje środowisko sędziowskie, a co za tym idzie ma odpowiedni mandat do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wyłanianie sędziów do Rady przez Sejm nie przyniesie rozwiązania problemów związanych z jej legitymizacją do reprezentowania środowiska sędziowskiego, a jedynie je pogłębi. Dodatkowo, podział Rady na dwa zgromadzenia i wymóg przegłosowania uchwał przez oba gremia, aby były one przyjęte przez Radę, zapewni przedstawicielom ustawodawcy możliwość blokowania wyboru kandydatów na sędziego i kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to praktyczną niemożność realizacji przez Radę jej zadań w zakresie stania na straży niezależności sądów od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Ad. 2. Kompetencja do decydowania o „awansie” sędziego, tj. przedstawienia do powołania do sądu wyższego szczebla, stanowi sama w sobie potencjalne zagrożenie dla niezawisłości sędziów, którzy o taki „awans” mogliby się starać. Mogą oni bowiem dopasowywać orzecznictwo do postrzeganych oczekiwań sędziów, którzy mieliby decydować o powołaniu na urząd w sądzie wyższego szczebla. Niestety proponowane zmiany w ustawie nie rozwiązują problemu potencjalnego wpływu Rady na orzecznictwo sędziów i asesorów starających się o powołanie na urząd sędziego. Przenosi jedynie ośrodek źródeł wpływu na aktualną większość parlamentarną, która uzyskuje dominujący wpływ na Radę.

Ad. 3. Unormowany w Konstytucji skład Rady decyduje o tym, że większość jej członków stanowią sędziowie. Nie oznacza to jednak, że Konstytucja wyklucza, aby w procedurze wyboru osób do powołania na stanowisko sędziowskie nie mogły brać udział inne gremia niż członkowie Rady. W chwili obecnej Rada korzysta z opinii kolegium sądu i oceny właściwego zgromadzenia sędziów. Pogłębia to dominację perspektywy sędziów w ocenie kandydatów. Mimo sformalizowanego charakteru procedura wcale nie zapewnia obiektywizmu i przejrzystości wyboru. Według badań ankietowych Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa 1/3 sędziów w Polsce uważa, że obecna procedura jest nietransparentna, a awans zależy od kryteriów pozamerytorycznych¹. W zapowiedziach zmian zaprezentowanych 20 stycznia 2017 przez

¹ M. Kryszkiewicz. *Sędziowie: O karierze w sądzie decydują nie tylko umiejętności i doświadczenie*, „Dziennik



Ministerstwo Sprawiedliwości znalazł się pomysł, aby w procedurze powoływania sędziów uwzględnić opinie lokalnej komisji złożonej z osób, które nie są sędziami, ale w zaprezentowanym trzy dni później projekcie zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa i innych ustawach nie ma propozycji przepisów realizujących ten pomysł. Trudno oceniać wpływ zmian w Radzie nie znając też szczegółów planowanych zmian w strukturze sądów i statusie sędziego.

Ad. 4. Uprawnienie do przenoszenia sędziów w stan spoczynku jest z kolei precyzyjnie unormowane i Rada ma niewielkie pole manewru w aktualnym stanie prawnym. Bulwersujące opinię publiczną przypadki wcześniejszego przenoszenia w stan spoczynku sędziów z uwagi na stan zdrowia po przepracowaniu zaledwie kilku lat, albo krótko po tym jak zostali oni dyscyplinarnie przeniesieni do orzekania w innej części kraju wynikają przede wszystkim z ułomności przepisów, a nie złej woli członków Rady. W razie odmowy przeniesienia sędziego z uwagi na stan zdrowia lub przeniesienia wbrew woli sędziego, sędziemu przysługuje na decyzję KRS skarga do Sądu Najwyższego, gdzie decydujące dla rozstrzygnięcia sprawy będą opinie lekarzy orzeczników, a nie moralna ocena sytuacji.

Ad. 5. Źródłem sporu kompetencyjnego dotyczącego tego, czy Prezydent może odmówić powołania kandydata wskazanego przez Radę, należy doszukiwać się w braku wskazania w przepisach sposobów rozpatrzenia wniosku i wynikających z nich obowiązków Prezydenta. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oddaje prawo do powoływania sędziów w ręce Prezydenta, precyzując, że powołuje on daną osobę na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Nie ulega więc wątpliwości, że do powołania na urząd sędziego potrzebne jest zgodne działanie obu organów. Konstytucja nie precyzuje natomiast sposobu działania obu stron. Nie jest przesądzona liczba osób, które we wniosku przedstawia Prezydentowi Rada. Nie wskazano także sposobów rozpatrzenia wniosku. Dla porównania, w Anglii i Walii, gdzie podobnie jak w Polsce specjalna komisja przedstawia wniosek o powołanie konkretnej osoby na urząd sędziego, a uprawnionym do powołania jest przedstawiciel władzy wykonawczej (w Polsce jest to Prezydent; w Anglii Lord Kanclerz), przepisy dokładnie opisują możliwości jakie Lord Kanclerz ma w kwestii załatwienia



wniosku. Są nimi: powołanie kandydata zgłoszonego przez komisję, odrzucenie kandydata lub zwrócenie się do komisji o ponowne rozważenie kandydatury. Proponowana nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zobowiązuje Radę do przedstawienia we wniosku co najmniej dwóch kandydatów (pod warunkiem, że zgłosi się więcej niż jedna osoba), z których Prezydent miałby wybrać nominata na konkretne stanowisko sędziowskie. Nakłada więc na Prezydenta konieczność porównania kandydatów i wyboru w swojej ocenie lepszej. Projekt nie udziela jednak Prezydentowi żadnych środków, aby porównania dokonać opierając się na obiektywnych przesłankach. Nie precyzuje także jak wnioski mógłby rozstrzygnąć Prezydent i jakie ma w związku z tym obowiązki. Projekt pogłębia więc jedynie słabości istniejącego systemu zamiast je rozwiązywać.