

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

L.p.	Uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości ¹	Odpowiedź rzecznika prasowego KRS
1.	<i>„Być może ta słabość (opinii OBWE/ODIHR – przyp. KRS) wynika z faktu, że jednym z trzech ekspertów podpisanych pod opinią, jest przedstawiciel Białorusi, który może z racji doświadczeń związanych z funkcjonowaniem praworządności w jego własnym kraju, takie przemyślenia przemycił do tego raportu”</i>	Dyskredytowanie opinii OBWE/ODIHR z uwagi na narodowość jej współautora, będącego uznanym ekspertem z zakresu praworządności, należy ocenić jako wysoce niewłaściwe i nieprzystające do standardów cywilizacyjnych.
2.	<i>„Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę na to, że w projekcie opinii OBWE przedstawia się Polsce jako wzorce rozwiązania funkcjonujące na Ukrainie”</i>	Porównując regulację prawną dotyczącą rady sądownictwa na Ukrainie z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o KRS można stwierdzić, że to Ukraina w wyższym stopniu realizuje standardy ochrony niezależności sądownictwa od wpływu partii politycznych. W ostatnim czasie rozszerzono uprawnienia Wyższej Rady Sprawiedliwości Ukrainy (odpowiednika KRS) oraz w jej składzie zapewniono zdecydowaną przewagę sędziów wybieranych przez samorząd sędziowski.
3.	<i>„konieczne jest podjęcie zaniechanej po upadku komunizmu kompleksowej</i>	Powstanie KRS złożonej w większości z sędziów wybieranych przez innych sędziów, było zasadniczym elementem reformy sądownictwa

¹ Cytaty pochodzą ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości – <https://ms.gov.pl/pl/informacje/news,9193,projekt-wstepnej-opinii-obwe-pelen-bledow-i.html> (dostęp: 30.03.2017 r.)

	<p>reformy” (sądownictwa, w tym KRS – przyp. KRS).</p>	<p>wynikającym z Obrad Okrągłego Stołu i zostało zgłoszone przez stronę Solidarnościową. Zwracał na to uwagę m.in. uczestnik obrad Okrągłego Stołu, późniejszy Prezydent RP Lech Kaczyński w liście gratulacyjnym do KRS z okazji jej dwudziestolecia. Z kolei Jarosław Kaczyński był członkiem Podzespołu do Spraw Reformy Prawa i Sądów, który podczas obrad Okrągłego Stołu opracował utworzenie KRS. Domagał się on m.in. odejścia od „stalinowskiej” zasady jedności władzy państwowej (w której wszystkie organy państwa były <i>de iure</i> podległe Sejmowi, a <i>de facto</i> partii rządzącej) oraz przyznania samorządowi sędziowskiemu szerszych uprawnień.</p>
4.	<p>„Nieprawdą jest zarzut, że wybór członków KRS przez Sejm stwarza zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej (pkt 27 i 28 projektu wstępnej opinii), ponieważ Krajowa Rada Sądownictwa nie jest w Polsce władzą sądowniczą, nie pełni żadnych funkcji sądowniczych i nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP „wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. KRS nie rozstrzyga więc sporów sądowych ani nie wydaje orzeczeń dotyczących praw i obowiązków obywateli. Nie pełni również roli sądu dyscyplinarnego.”</p>	<p>Krajowa Rada Sądownictwa jest organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji), a Konstytucja reguluje jej funkcjonowanie w rozdziale poświęconym władzy sądowniczej. Podstawowym zadaniem Rady jest więc ochrona niezależności sądów od wpływów innych władz: ustawodawczej i wykonawczej. <u>Zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej jest oczywiste i polega na tym, że o składzie organu, który ma bronić niezawisłości sędziów i niezależności sądów od polityków będą decydowali wyłącznie politycy.</u></p>
5.	<p>„Nieprawdziwa jest teza, że organy poszczególnych krajów kwestionują zasiadanie przedstawicieli parlamentu lub władzy wykonawczej w radach sądownictwa (pkt 36 projektu wstępnej opinii). Jest to praktyka szeroko</p>	<p>Ministerstwo Sprawiedliwości zapomina, że nikt w Polsce nie kwestionuje kompetencji polskiego Parlamentu do wyboru swoich przedstawicieli w skład Rady. Kompetencja ta wynika wprost</p>

	<p><i>przyjęta w Europie.”</i></p>	<p>z art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, zgodnie z którym KRS składa się również z 4 członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz 2 członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Zgodnie z Konstytucją, Parlament może wybrać w skład KRS tych i tylko tych członków Rady. Jednocześnie Ministerstwo wydaje się przyznawać, że sędziowie wybierani w skład KRS na podstawie znowelizowanych przepisów będą rzeczywiście przedstawicielami polityków zasiadających w parlamencie, a nie sędziów – skoro środowisko sędziowskie zostanie pozbawione realnego wpływu na wybór członków KRS.</p>
<p>6.</p>	<p><i>„nieprawdziwa jest teza, że proponowana metoda wyboru członków KRS jest niezgodna z zaleceniami dotyczącymi niezależności sądów, a opracowanymi pod auspicjami OBWE i Rady Europy (pkt 28 projektu wstępnej opinii). Nieprawdziwy zarzut wynika jednocześnie z błędnie przyjętego założenia, że KRS jest instytucją samorządu sędziowskiego. Tymczasem organy samorządu sędziowskiego, jak zgromadzenia ogólne sędziów, są w Polsce – zgodnie z zaleceniami OBWE i Rady Europy – wybierane przez samych sędziów.”</i></p>	<p>Na konieczność wyboru przedstawicieli sędziów przez samych sędziów, zwróciła również Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (organ doradczy Rady Europy). W Wielkiej Karcie Sędziów z 17 listopada 2010 r. uznała, że „dla zapewnienia niezawisłości sędziowskiej każde państwo powinno stworzyć Radę Sądownictwa lub inne specjalne ciało, niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej, wyposażone w szerokie kompetencje w dziedzinie dotyczącej ich statutu, organizacji, działania i wizerunku. <u>Rada powinna składać się albo z samych sędziów lub w większości z sędziów, wybieranych przez ich przedstawicieli.</u> Rada Sądownictwa powinna ponosić odpowiedzialność za swoje działania i decyzje”². Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśla, że <u>mechanizm</u></p>

² <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1707925&direct=true> (dostęp: 30.01.2017 r.)

		<p><u>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. <i>Rekomendacje dla rad sądownictwa, European Network of Councils for the Judiciary, Rzym 2011</i>³). Także Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) przyjęła, że <u>istotna część lub większość członków organów takich, jak Krajowa Rada Sądownictwa, powinna być wybierana przez samą władzę sądowniczą</u> (zob. <i>Opinia na temat projektu zmian w Konstytucji Republiki Bułgarii dotyczących władzy sądowniczej, Wenecja 2015</i>⁴).</u></p> <p>Wbrew zdumiewającym i nieprawdziwym twierdzeniom Ministerstwa, powyższe postulaty dotyczą rad sądownictwa, a nie organów samorządu sędziowskiego. Co więcej, rządowy projekt ustawy w praktyce likwiduje ogólnopolskie zebrania przedstawicieli sędziów – jedyne ogólnokrajowe organy samorządu sędziowskiego.</p>
7.	<p><i>„Nieprawdą jest, że projekt ustawy nie zapewnia reprezentatywności sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa (pkt 31 i 32 projektu wstępnej opinii). Przeciwnie – w stosunku do obecnych</i></p>	<p>Zgodnie z projektem, członkami KRS mogą zostać nawet sędziowie, którzy od lat nie orzekają i pracują jako urzędnicy delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości (nawet obecny wiceminister sprawiedliwości). Projekt nie zobowiązuje Sejmu do wyboru w skład</p>

³ https://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/report_project_team_councils_for_the_judiciary_2010_2011.pdf (dostęp: 30.01.2017 r.)

⁴ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e) (dostęp: 30.01.2017 r.)

	<i>rozwiązań znacząco tę reprezentatywność zwiększa.</i>	KRS sędziów wszystkich rodzajów sądów. Sejm będzie mógł wybrać sędziów jednego sądu albo jednej kategorii sądów – bez zapewnienia szerokiej reprezentacji różnych rodzajów sądów, które charakteryzują się różnymi problemami.
8.	<i>„Projekt ustawy „daje wszystkim sędziom równe szanse na wybór do KRS, realizując postulaty zgłaszane przez środowisko sędziowskie”.</i>	Rządowy projekt ustawy o KRS nie zawiera <u>żadnych</u> kryteriów wyboru sędziów w skład KRS. Obecnie sędziowie wszystkich rodzajów i szczebli sądownictwa mogą być wybrani w skład KRS. Wybory sędziów w skład KRS obecnie są demokratyczne – sędziów w skład KRS wybierają organy samorządu sędziowskiego (czyli sędziowie w wyborach pośrednich – w wyborach pośrednich obsadzany jest m.in. urząd Prezydenta USA i nikt nie kwestionuje demokratycznego charakteru tej elekcji). Organy te wybierają w skład KRS sędziów o dużym doświadczeniu zawodowym, dobrze znających problemy sądownictwa, aby ich głos był słuchany przez pozostałych członków KRS zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, jak Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Minister Sprawiedliwości oraz posłowie i senatorowie.
9.	<i>„W myśl proponowanych przepisów w procedurę zgłaszania kandydatów do Rady będą zaangażowani Prezydium Sejmu, posłowie (w liczbie co najmniej 50) i stowarzyszenia sędziowskie, mając swobodę wyboru kandydatów spośród wszystkich sędziów wszystkich szczebli.”</i>	Rządowy projekt ustawy nie przyznaje stowarzyszeniom sędziowskim prawa zgłoszenia kandydatów na członków KRS. Stowarzyszenia te będą mogły jedynie zgłosić rekomendacje dotyczące kandydatów. Z projektu jednoznacznie wynika, że Marszałek Sejmu ma przedstawić Sejmowi kandydatów na członków KRS zgłoszonych

		przez Prezydium Sejmu lub grupę posłów. W praktyce, stowarzyszenia nie będą miały nic do powiedzenia – Marszałek Sejmu ani Sejm nie będą musiały nawet zapoznawać się z rekomendacjami stowarzyszeń.
10.	<i>„Błędna jest opinia, że skrócenie kadencji sędziów-członków KRS może budzić obawy związane z niezależnością władzy sądowniczej (pkt 54 i 55 projektu wstępnej opinii).”</i>	Przerwanie przez polityków kadencji 60% członków organu, który stoi na straży niezależności sądów od polityków i to wyłącznie tych członków KRS, którzy pełnią urząd sędziego (nie przerywa się kadencji posłów i senatorów wchodzących w skład KRS) – nie jest niczym innym jak rażącym naruszeniem niezależności sądownictwa. Ponadto w okresie przejściowym, między przerwaniem kadencji 15 sędziów-członków KRS, a wyborem przez polityków ich następców, większość KRS będą stanowili politycy.
11.	<i>„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.”</i>	<u>Nie istnieje taki pogląd TK, na który powołuje się Ministerstwo.</u> Wręcz przeciwnie, w wyroku K 25/07 <u>Trybunał uznał, że przerwanie kadencji członków KRS w związku ze zmianą zasad ich wyboru narusza Konstytucję.</u> Trybunał nigdy nie dopuścił arbitralnego przerwania konstytucyjnie chronionej kadencji w drodze ustawy – gdyby to zrobił, Sejm mógłby w każdej chwili – zwykłą większością głosów – przerwać kadencję Prezydenta albo sędziego TK. Kadencja Prezydenta RP, sędziego TK i kadencja członków KRS ma taką samą rangę konstytucyjną. Trybunał dopuścił jedynie rozwiązanie pozwalające na stworzeniu przepisów, które pozwalałyby na złożenie funkcjonariusza z urzędu w nadzwyczajnych okolicznościach,

		dotyczących konkretnego funkcjonariusza: np. w przypadku skazania go prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne.
12.	„Sytuacjom patowym ma zapobiegać zasada, zgodnie z którą w przypadku sprzecznych opinii obu Zgromadzeń wiążąca decyzja może zapaść na plenarnym posiedzeniu całej Rady, jeśli opowie się za nią 17 sędziów-członków KRS.”	To oznacza, że tylko jednomyślność i obecność wszystkich 17 sędziów – wywodzących się z różnych środowisk i mogących mieć różne spojrzenie na konkretną kandydaturę – może przełamać weto Pierwszego Zgromadzenia (składającego się przede wszystkim z polityków). Łatwiej będzie Sejmowi przełamać weto Prezydenta do ustawy, niż weto politycznej mniejszości KRS dotyczące nominacji sędziego. Wystarczy, by jeden z sędziów zachorował lub z innych przyczyn nie mógł brać udziału z posiedzeniu, albo by nie zostało obsadzone na czas stanowisko Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa NSA, a Rada zostanie sparaliżowana.
13.	„Nieprawdą jest, że podział KRS na dwa Zgromadzenia może zagrozić kolegialności i skuteczności Rady (pkt 42 projektu wstępnej opinii).” „Proponowane rozwiązania nie faworyzują przy tym „czynnika politycznego”	Podział KRS na dwa Zgromadzenia to obejście przepisów Konstytucji o składzie KRS. Naród przyjmując Konstytucję zdecydował, że politycy będą mieli tylko 7 miejsc w 25-osobowej KRS. Podział KRS na dwa Zgromadzenia to nic innego, jak przyznanie „mniejszości politycznej” decydującego znaczenia. KRS to jednolity organ państwa, jak Sejm czy Senat. I podobnie jak nie jest możliwy podział izby parlamentu na dwa odrębne organy – samodzielnie uchwalające ustawy, tak nie jest możliwy podział Rady na dwa Zgromadzenia.
14.	„Drugie Zgromadzenie ma pełnić równoprawną rolę”	Ministerstwo przyznaje tym samym, że 15 sędziów wchodzących

		<p>w skład Drugiego Zgromadzenia „ma pełnić równoprawną rolę” co 10 członków KRS wchodzących w skład Pierwszego Zgromadzenia. Oznacza to, że waga głosu sędziego – członka Drugiego Zgromadzenia będzie mniejsza niż siła głosu polityka wchodzącego w skład Pierwszego Zgromadzenia. Tymczasem z Konstytucji wynika równość głosów wszystkich członków KRS. Utworzenie Zgromadzeń służy wyłącznie sztucznemu i niekonstytucyjnemu wzmocnieniu politycznej części KRS.</p>
15.	<p><i>„Falszywy jest zarzut, że zasady wylaniania kandydatów na sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa stwarzają ryzyko upolitycznienia tego procesu (pkt 48 projektu wstępnej opinii). Przeciwnie – dają przewagę sędziom będącym członkami KRS kosztem przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej.”</i></p>	<p>Przyznanie 7 politykom wchodzącym w skład 25-osobowej KRS możliwości faktycznego zablokowania nominacji sędziowskiej danej osoby jest równoznaczna z upolitycznieniem procesu wylaniania kandydatów na sędziów. Naród w referendum konstytucyjnym zdecydował, że kandydatów na sędziów ma wylaniać Rada składająca się z większości sędziów, a Prezydent (polityk) ma sędziów powoływać na wniosek Rady. Gdyby ustrojodawca chciał, by politycy mogli w praktyce decydować o wylanianiu kandydatów na sędziów, nie przyznawałby Radzie tej kompetencji.</p>
16.	<p><i>„Chybiona jest uwaga wskazująca na konieczność zapewnienia przejrzystości wyboru kandydatów na sędziów, uzasadnienia decyzji i możliwości odwołania (pkt 50 projektu wstępnej opinii). Ustawa daje takie gwarancje, a nawet je rozszerza. Większa przejrzystość w stosunku do obecnych rozwiązań wynika z wprowadzonego obowiązku publikowania uchwał KRS wraz z uzasadnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej.</i></p>	<p>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</p>

	<p><i>Konieczność uzasadnienia uchwał i uprawnienia do odwoływania się od nich zapewniają natomiast art. 42 i art. 44 ustawy o KRS, które pozostają w niezmienionej formie.”</i></p>	<p>w uzasadnieniu uchwały, że np. Jan Kowalski 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.</p>
17.	<p><i>„Chybiona jest uwaga, że Krajowa Rada Sądownictwa powinna zarządzać własnym budżetem, aby działać w sposób niezależny (pkt 35 projektu wstępnej opinii), ponieważ KRS ma i będzie miała autonomiczny budżet.”</i></p>	<p>Autonomiczny charakter budżetu KRS jest iluzoryczny. KRS może przedstawiać projekt budżetu, ale Parlament zachowuje prawo do ustalenia jego ostatecznego kształtu. Można zauważyć, że im silniej KRS chroni niezależności sądów, tym chętniej Parlament modyfikuje jej budżet. Taka polityka prowadzi do tego, że KRS – choć jest organem konstytucyjnym – nie ma własnej siedziby i zajmuje pomieszczenia wynajmowane od szkoły wyższej, co – z woli Parlamentu – generuje nieracjonalne wydatki.</p>