



Strasbourg, 12 października 2017 r.

CCJE-BU(2017)9REV

**RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH
(CCJE)**

Opinia Biura CCJE

**na wniosek polskiej Krajowej Rady Sądownictwa
o przedstawienie opinii w sprawie projektu ustawy z września 2017 r.
przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o zmianie
ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw**

A. Wniosek i procedura oceny

1. Pismem z dnia 3 października 2017 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa RP skierował do CCJE wniosek o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (zwanego dalej Projektem ustawy) przedstawionego przez Prezydenta RP. W szczególności CCJE poproszono o ocenę zgodności projektu ustawy z europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa i statusu rad sądownictwa. CCJE otrzymała Projekt ustawy wraz z ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, oba dokumenty w tłumaczeniu na język angielski.
2. Zgodnie z zakresem zadań CCJE, jedno z zadań polega na zapewnieniu ukierunkowanej współpracy, między innymi na wniosek członków CCJE, organów sądowych lub właściwych stowarzyszeń sędziów dla umożliwienia państwom członkowskim zachowania zgodności ze standardami Rady Europy dotyczącymi sędziów. Wspomniany wyżej wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (zwanej dalej „Radą”) wchodzi w zakres zadań CCJE.
3. Biuro CCJE podkreśla, że nie jest w jego kompetencji ocena konstytucyjności projektu ustawy. Biuro CCJE jest natomiast właściwe, zgodnie ze swoim zakresem zadań, do oceny, czy Projekt ustawy jest zgodny ze standardami Rady Europy dotyczącymi sędziów.

B. Opinia Biura CCJE z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie Projektu ustawy z dnia 23 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw

4. Biuro CCJE przypomina swoją opinię z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie Projektu ustawy z dnia 23 stycznia 2017 r., o zmianie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, w której to opinii Biuro CCJE:
 - Wyraziło głębokie zaniepokojenie konsekwencjami Projektu ustawy w odniesieniu do zasady podziału władzy, a także niezależności sądownictwa, gdyż w praktyce oznacza to przeniesienie uprawnień do powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą.
 - Stwierdziło, że w celu spełnienia europejskich standardów dotyczących niezależności sądownictwa, sędziowie należący do Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce powinni nadal być wybierani przez sędziów.
 - Podkreśliło, że proponowany podział Rady Sądownictwa na dwa zgromadzenia i proponowana nowa procedura powoływania sędziów naruszałaby niezależność sądownictwa w zakresie, w jakim uprawnienia ustawodawcze i wykonawcze będą miały decydującą rolę w procedurze powoływania sędziów i asesorów sądowych. Ponadto proponowany podział Rady Sądownictwa i proponowane procedury powoływania sędziów utrudnią pracę Rady i osłabią jej rolę jako organu konstytucyjnego oraz jako strażnika niezależności sądownictwa.
 - Stwierdziło, że przedterminowe wygaszenie kadencji sędziów zasiadających obecnie jako członków Krajowej Rady Sądownictwa nie jest zgodne z europejskimi standardami dotyczącymi niezależności sądownictwa.

C. Oświadczenie Biura CCJE z dnia 17 lipca 2017 r. w sprawie Projektu ustawy z dnia 23 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw

5. W swoim oświadczeniu z dnia 17 lipca 2017 r. Biuro CCJE wyraziło głębokie ubolewanie z powodu przyjęcia przez polski Parlament ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Biuro CCJE zwróciło uwagę, że zgodnie z Ustawą, prawo powoływania członków Rady Sądownictwa zostanie przeniesione z władzy sądowniczej na władze ustawodawczą, a tym samym siły polityczne będą miały decydującą rolę w procedurze powoływania sędziów.
6. Ponadto Biuro CCJE wyraziło swoje głębokie zaniepokojenie projektem ustawy o Sądzie Najwyższym, przedłożonym Parlamentowi przez grupę członków partii Prawo i Sprawiedliwość. Zgodnie z projektem Ustawy, wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego pełniący czynną służbę, z wyjątkiem grupy sędziów wskazanych arbitralnie przez Ministra Sprawiedliwości, zostaną przeniesieni w stan spoczynku w dniu następującym po wejściu w życie projektowanej Ustawy. Biuro CCJE uznało, że gdyby Ustawa została przyjęta, naruszyłaby w konsekwencji podział władzy, państwo prawa i niezależność sądownictwa w Polsce. Biuro CCJE oceniło przyjęcie tych ustaw jako poważne pogorszenie rządów prawa i niezależności sądownictwa w Polsce.
7. Prezydent RP zawetował następnie obie te ustawy. Prezydent nie zawetował jednak ustawy przyjętej przez Parlament, w której Minister Sprawiedliwości uzyskał uprawnienia do odwoływania prezesów sądów i zastępowania ich w ciągu kolejnych sześciu miesięcy od wejścia w życie nowej ustawy.
8. Do końca września 2017 r. Prezydent RP przedstawił nowe projekty ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym. Obecny wniosek skierowany do CCJE przez Radę dotyczy projektu ustawy o Radzie Sądownictwa.

D. Obecne przepisy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa

9. Co do obecnie obowiązujących przepisów dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa, Biuro CCJE powołuje się na swoją opinię z dnia 7 kwietnia 2017 r. W skrócie, zgodnie z art. 187 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 25 członków, w tym:
 - Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz osoby wyznaczonej przez Prezydenta Rzeczypospolitej;
 - 15 sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych;
 - 4 członków wybranych przez Sejm (izba niższa Parlamentu) spośród posłów i dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.
10. Zgodnie z artykułem 187 Konstytucji, kadencja członków Rady wynosi cztery lata. Ustawa z 12 maja 2011 r. o Radzie reguluje kompetencje, sposób wyboru członków oraz strukturę i postępowanie przed Radą. Zgodnie z art. 3 Ustawy, kompetencje Rady obejmują składanie do Prezydenta RP wniosków o powołanie sędziów.

E. Najważniejsze zmiany wprowadzone w Projekcie ustawy przez Prezydenta RP

11. W związku z tym, najistotniejsze obawy wynikające z przyjętej i później zawetowanej ustawy o Radzie dotyczyły:
 - metody wyboru członków Rady będących sędziami;
 - przedterminowego zakończenia kadencji sędziów zasiadających obecnie w Radzie;
 - struktury Rady.
12. W odniesieniu do tych obaw, jedyną istotną zmianą obecnego projektu przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest wymóg wybierania 15 sędziów Rady większością 3/5 głosów w Sejmie. Nie zmienia to jednak w żadnym stopniu podstawowej obawy o przeniesienie uprawnień do powoływania członków Rady z władzy sądowniczej na ustawodawczą, co powoduje poważne ryzyko upolitycznienia członków będących sędziami w wyniku upolitycznionej procedury wyborczej¹. Ryzyko to można uznać za jeszcze większe w przypadku nowego projektu, ponieważ przewiduje on, że jeśli nie zostanie osiągnięta większość 3/5, zostaną wybrani sędziowie, którzy otrzymali największą liczbę głosów.
13. Ponadto, ponieważ Prezydent RP proponuje, podobnie jak w poprzednim projekcie, by Sejm wybierał również 15 sędziów Rady będących sędziami, oprócz 4 członków Rady z urzędu i 6 członków obecnie wybranych przez Parlament spośród posłów i senatorów, oznacza to w praktyce, że prawie wszyscy członkowie Rady byłiby wybierani przez Parlament. Taka propozycja stoi w sprzeczności ze standardami Rady Europy dla organów samorządu sędziowskiego takich jak rady sądownictwa.
14. Biuro CCJE ponownie stwierdza, że w swojej *Rekomendacji Komitetu Ministrów nr CM/Rec(2010)12 dotyczącej sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności* Komitet Ministrów Rady Europy stanął na stanowisku, że nie mniej niż połowa członków Rad Sądownictwa powinna być sędziami wybranymi przez innych sędziów z wszystkich szczebli wymiaru sprawiedliwości oraz z poszanowaniem pluralizmu wewnątrz sądownictwa². Znajduje to odzwierciedlenie także w opiniach CCJE i innych właściwych organów na szczeblu europejskim utworzonych dla zapewnienia rządów prawa i podstawowych zasad niezależności i bezstronności sądownictwa. Komisja Wenecka szczególnie zaleciła, aby członkowie Rady Sądownictwa będący sędziami byli wybierani lub powoływani przez innych sędziów³. Ponadto zaproponowana nowa metoda wyboru członków sędziów

¹ Komisarz Praw Człowieka podzielił takie obawy w swoim piśmie z dnia 31 marca 2017 r. skierowanym do Marszałka Sejmu.

² Rekomendacji Komitetu Ministrów nr CM/Rec(2010)12 dotyczącej sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, pkt 27.

Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Sprawozdanie na temat niezależności systemu sądownictwa, cz. I: Niezależność sędziów, przyjęte przez Komisję Wenecką podczas 82 sesji plenarnej (Wenecja, 12–13 marca 2010 r.), pkt 32.

jest sprzeczna z zasadami określonymi w Planie działania Rady Europy na rzecz wzmocnienia niezależności i bezstronności sądownictwa⁴.

15. Ponadto Biuro CCJE przypomina, że OBWE/ODIHR przyjęło swoją ostatnią opinię w dniu 5 maja 2017 r. w sprawie poprzedniego projektu, podkreślając, że „Proponowane zmiany oznaczałyby w skrócie, że to władza ustawodawcza, a nie sądownicza, powoływałaby piętnastu przedstawicieli sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, a ponadto władza ustawodawcza i wykonawcza mogłyby wywierać decydujący wpływ na proces wyboru sędziów. Zagroziłoby to niezależności organu, którego głównym celem jest zagwarantowanie niezależności sądów w Polsce”⁵. Nowy projekt w żaden sposób tego nie zmienia.
16. Jeśli chodzi o kadencję członków Rady, nowy projekt przewiduje, podobnie jak poprzedni, przedterminowe wygaszenie mandatu 15 sędziów, którzy obecnie są członkami Rady. Będą zasiadać w Radzie tylko do czasu wybrania przez Sejm 15 nowych członków.
17. CCJE podkreśliła co do zasady, że członek jakiegokolwiek Rady Sądownictwa, która jest organem konstytucyjnym, któremu powierzono misję o fundamentalnym znaczeniu dla niezależności sądownictwa, powinien być zdjęty z urzędu przy zastosowaniu - jako minimum - takich zabezpieczeń i procedur, które miałyby zastosowanie w przypadku zdjęcia z urzędu zwykłego sędziego. Procedura w przypadku przedterminowego wygaszenia mandatu powinna być przejrzysta i należy wyraźnie wykluczyć ryzyko wpływu politycznego, co nie ma miejsca ani w poprzednim, ani nowym projekcie.
18. Ponadto przepis ten jest sprzeczny z gwarancjami art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka, ponieważ obecni członkowie Rady prawdopodobnie nie byłoby w stanie zaskarżyć wygaszenia swoich mandatów przed organem sądowym innym niż polski Trybunał Konstytucyjny, którego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej została zakwestionowana⁶. W tym względzie Biuro CCJE odwołuje się do wyroku w sprawie Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷.
19. Poprzedni projekt zawierał postanowienia dotyczące podziału Rady na dwa Zgromadzenia, co mogłoby naruszać niezależność sądownictwa w zakresie, w jakim władza ustawodawcza i wykonawcza odgrywałyby decydującą rolę w procedurze powoływania sędziów i asesorów sądowych. Przepisy te nie zostały zachowane w nowym projekcie.

Jednak nadal pozostaje podstawowy problem upolitycznionych sędziów w wyniku upolitycznienia procedury wyborczej.

⁴ Plan działania został przyjęty przez Komitet Ministrów w dniu 13 kwietnia 2016 r. i stanowi między innymi: *Dla zapewnienia niezależnej i skutecznej pracy rad sądownictwa należy podjąć środki w celu odpolitycznienia procesu wyboru lub powoływania członków rad sądownictwa.*

⁵ Zob. Opinia końcowa 5 maja 2017 r. OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska), pkt 12.

⁶ Zob. m.in. raport przyjęty przez Komisję Wenecką na 108 sesji plenarnej w dniach 14-15 października 2016 r. w sprawie ustawy o polskim Trybunale Konstytucyjnym (w szczególności pkt 123):

[http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)026-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)026-e)

Patrz także notatka informacyjna współsprawozdawców Komitetu Monitorującego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z ich wizyty rozpoznawczej w Warszawie w dniach od 3 do 5 kwietnia 2017 r. (w szczególności pkt 27):

<http://website-pace.net/documents/19887/3136217/AS-MON-2017-14-EN.pdf/a1215706-4f9a-40dd-af40-e1>

[e03209d0a4](http://website-pace.net/documents/19887/3136217/AS-MON-2017-14-EN.pdf/a1215706-4f9a-40dd-af40-e1)

⁷ Zob. Baka przeciwko Węgrom, 23 czerwca 2016 r.

F. Wnioski

20. Biuro CCJE, reprezentujące członków CCJE, będących czynnymi sędziami ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy, powtarza raz jeszcze, że Projekt ustawy stanowiłby krok wstecz w kwestii niezależności sądownictwa w Polsce. Jest również niepokojący co do przesłania, jakie wyraża w kwestii wartości sędziów dla społeczeństwa, ich miejsca w porządku konstytucyjnym oraz ich zdolności do pełnienia kluczowych funkcji publicznych w znaczący sposób.
21. W celu spełnienia europejskich standardów dotyczących niezależności sądownictwa, sędziowie należący do Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce powinni nadal być wybierani przez sędziów. Ponadto przedterminowe wygaszenie mandatów sędziów zasiadających obecnie w Radzie nie jest zgodne ze standardami europejskimi i zagraża podstawowym gwarancjom niezależności sądownictwa.
22. Biuro CCJE jest głęboko zaniepokojone konsekwencjami Projektu ustawy w odniesieniu do zasady podziału władzy, a także niezależności sądownictwa, gdyż w praktyce oznacza to przeniesienie uprawnień do powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa z władzy sądowniczej na władzę ustawodawczą. Biuro CCJE zaleca wycofanie Projektu ustawy i pozostawienie w mocy obecnie obowiązującej ustawy. Alternatywnie, wszelkie nowe projekty powinny być w pełni zgodne ze standardami Rady Europy dotyczącymi niezależności sądownictwa.
23. Biuro CCJE pozostaje do dyspozycji polskich organów w związku z pomocą w tej sprawie.