

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 31 października 2017 r.

**w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy
o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw**

Krajowa Rada Sądownictwa, działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976, ze zm.), po zapoznaniu się z przedstawionym przez Prezydenta RP projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, przyjmuje następującą opinię.

Krajowa Rada Sądownictwa – dostrzegając, że niektóre rozwiązania zaproponowane przez projektodawcę mogą być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych – negatywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy.

Z uwagi na pojawiające się publicznie zarzuty związane z podnoszeniem przez Radę wątpliwości dotyczących konstytucyjności projektów aktów normatywnych, Rada przypomina, że kwestia ta jest istotnym elementem opinii o projekcie każdego aktu normatywnego. Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji RP, Rada może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Formułowanie przez Radę wątpliwości co do konstytucyjności regulacji prawnych na etapie prac legislacyjnych może pozwolić na uniknięcie wprowadzenia do porządku prawnego niekonstytucyjnych regulacji. Wydając opinię na ten temat, Rada nie wkracza zatem w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, który nie formułuje opinii, a wydaje orzeczenia posiadające moc powszechnie obowiązującą.

Rada zauważa różnicę między opiniowanym projektem ustawy, a zawetowaną ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Dotyczy to w szczególności odstąpienia od propozycji: 1) podziału Rady na dwa Zgromadzenia oraz

2) wygaśnięcia z mocy prawa stosunku pracy pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa, których ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. pozbawiała prawa do sądowej kontroli ustania zatrudnienia.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zasadnicze zastrzeżenia budzą następujące regulacje.

1. Powierzenie Sejmowi kompetencji wyboru członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych, przez odebranie tym członkom Rady przymiotu reprezentantów samorządu sędziowskiego jest w ocenie Rady sprzeczne z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji i prowadzi do upolitycznienia sędziów.

1.1. Projektodawca podtrzymuje propozycję Rady Ministrów, aby członkowie Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, byli reprezentantami Sejmu, wybieranymi przez polityków według niesprecyzowanych kryteriów, a nie reprezentantami sędziów, jak to wynika z kontekstu systemowego regulacji konstytucyjnej. Rada przypomina, że art. 187 ust. 1 Konstytucji RP precyzyjnie określa kompetencje Parlamentu związane z powoływaniem członków Krajowej Rady Sądownictwa i ogranicza je do przyznania Sejmowi i Senatowi kompetencji do wyboru – odpowiednio – 4 członków Rady spośród posłów i 2 spośród senatorów. To zaś oznacza, że w drodze ustawy nie można przyznać Parlamentowi dodatkowych uprawnień w tym zakresie, nieprzewidzianych wprost w Konstytucji RP. Przyjęcie opiniowanej propozycji będzie oznaczało, że o całym składzie Rady będą decydowały wyłącznie organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, z całkowitym wykluczeniem udziału organów władzy sądowniczej w procedurze wyborczej. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że art. 173 w związku z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP jednoznacznie wykluczają możliwość przyznania kompetencji do wyboru sędziów w skład Rady organom nienależącym do władzy sądowniczej. Rozwiązanie to byłoby również sprzeczne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi kształtowania składu rad sądownictwa, m.in. przyjętymi przez organy Rady Europy.

1.2. Prezydent RP w wystąpieniu z 25 września 2017 r. stwierdził, że przyznanie temu organowi w drodze ustawy kompetencji do powoływania sędziów w skład Rady naruszałoby Konstytucję RP. Należy zatem przypomnieć, że Prezydent RP i Parlament w równym stopniu nie posiadają konstytucyjnej legitymacji

do wykonywania takiej kompetencji. Choć oba te organy są wybierane w wyborach powszechnych, to jednak Konstytucja RP w precyzyjny sposób określa ich zadania związane z wyborem członków Krajowej Rady Sądownictwa: Prezydent RP powołuje jednego członka Rady i ma wpływ na obsadę stanowisk 3 członków Rady z urzędu, jako organ, który powołuje Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA oraz Ministra Sprawiedliwości), a Parlament wybiera sześciu członków Rady spośród parlamentarzystów. Przyznanie Sejmowi RP kompetencji do wyboru członków Rady spośród sędziów byłoby zatem takim samym naruszeniem tych norm konstytucyjnych, jak w przypadku powierzenia tej kompetencji Prezydentowi RP.

- 1.3. Stanowiska tego nie zmienia to, że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP nie wskazuje wprost (z nazwy) podmiotu, któremu przyznaje kompetencję do wyboru członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych. Nie zmienia tego także treść uzasadnienia w sprawie K 5/17 (OTK ZU A/2017, poz. 48). To, że w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP wskazano, że tryb wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa, nie oznacza, że ustawodawca może powierzyć tę kompetencję dowolnie wybranemu podmiotowi – musi w tym zakresie zachować zgodność ze wszystkimi pozostałymi normami konstytucyjnymi. Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz, czyli od władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu) oraz władzy wykonawczej (Prezydenta RP i Rady Ministrów). W zamyśle ustrojodawcy, Krajowa Rada Sądownictwa ma być przeciwwagą dla siły Parlamentu, który jako organ uchwalający ustawy ma decydujący wpływ na ustrój i orzecznictwo sądów. Rada nie będzie w stanie realizować zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jeśli to Parlament będzie decydował o jej składzie w 84% – jak chciałby tego projektodawca.
2. Mając na powyższe uwagi, Krajowa Rada Sądownictwa uznaje propozycję powierzenia Sejmowi RP kompetencji do wyboru sędziów w skład Rady za sprzeczną z Konstytucją RP. Zdaniem Rady, oceny tej nie zmieniają szczegółowe propozycje dotyczące przebiegu takiej procedury wyborczej, albowiem przyświecająca jej idea nie znajduje żadnego uzasadnienia w konstytucyjnej regulacji dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa. Odnosząc się jednak do przepisów zaproponowanych w tym zakresie przez projektodawcę, Rada zgłasza następujące zastrzeżenia.

- 2.1. Wprowadzenie zasady wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów teoretycznie zmniejsza ryzyko ukształtowania składu Rady przez kierownictwo jednej partii politycznej. Należy jednak pamiętać, że wymóg większości kwalifikowanej w najmniejszym nawet stopniu nie podważa zarzutu upolitycznienia Krajowej Rady Sądownictwa. Nawet gdyby Sejm mógł wybrać członków Rady wyłącznie większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów, a zatem na podstawie szerokiego porozumienia stronnictw parlamentarnych, to w dalszym ciągu skład Rady będzie odzwierciedlał wyłącznie wolę polityczną – tym razem koalicji stronnictw parlamentarnych, a nie jednego klubu poselskiego. Problemem konstytucyjnym nie jest jednak kwestia większości głosów wymaganej do obsadzenia mandatu członka Rady, ale intencja powierzenia tej kompetencji Sejmowi.
- 2.2. Przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków KRS obywatelom, choć teoretycznie obniża ryzyko upolitycznienia Rady, wiąże się z zagrożeniami innego rodzaju. Trudno bowiem sobie wyobrazić, w jaki sposób grupa 2000 obywateli i sędzia w służbie czynnej mieliby się zorganizować w celu zgłoszenia kandydatury. Z propozycji tej może wynikać, że sędzia w służbie czynnej powinien zabiegać o głosy 2000 obywateli – nie jest jednak jasne, jakich instrumentów i metod musiałby w tym celu użyć, skoro jego zadaniem jest wymierzanie sprawiedliwości i pozostawanie bezstronnym. Omawiana propozycja przypomina zasady zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów. Jednak o ile kandydaci na posłów i senatorów mogą bez prawnych przeszkód prowadzić kampanię wyborczą, o tyle w przypadku sędziów tego typu działalności publicznej wprost zabrania art. 178 ust. 3 Konstytucji RP. Propozycja ta niesie za sobą ryzyko naruszenia gwarancji niezawisłości takiego sędziego, którego wybór do Rady może być uzależniony – choćby pośrednio – od uzyskania poparcia obywateli, w których sprawach orzeka lub może orzekać. Rozwiązanie to może również narazić sędziego na zarzuty stronniczości w sytuacji, w której już po uzyskaniu poparcia od obywatela, wyda orzeczenie na jego korzyść. Z kolei o pozorności tej propozycji może świadczyć to, że w praktyce jedynie partie polityczne posiadają zaplecze organizacyjne umożliwiające zorganizowanie w krótkim czasie takiej „zbiórki podpisów”. Oznacza to, że przyznając formalnie prawo zgłaszania kandydatów

na członków KRS obywatelom, projektodawca w ukryty sposób przekazuje to uprawnienie partiom politycznym. W omawianej propozycji kryje się również zagrożenie związane z rzeczywistą bezstronnością członka Rady.

- 2.3. Przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków Rady grupie co najmniej 25 sędziów w procedurze, w której ostateczny wybór członków KRS należy do Sejmu, nie zmniejsza w znaczący sposób ryzyka upolitycznienia tak ukształtowanego składu Rady. Sędzia desygnowany przez grupę sędziów nadal będzie bowiem musiał ubiegać się o poparcie swojej kandydatury przez polityków, co w realiach polskiego parlamentaryzmu oznacza, że będzie musiał zabiegać o przychylność kierownictwa partii politycznych. Rozwiązanie to nie tylko narazi go na zarzuty stronnictwa, lecz także podważy wiarygodność i zaufanie do takiego sędziego, nawet jeśli nie uzyska on poparcia konkretnej partii politycznej. To zaś pozwala Radzie sformułować pogląd, zgodnie z którym rozwiązanie przewidujące wybór sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm może być uznane za działanie mające na celu nie tylko podważenie wiarygodności Rady wybranej w zaproponowanym trybie, lecz także jako odebranie sędziom przymiotu apolityczności.
- 2.4. Projektodawca, przygotowując zasadniczą i niekonstytucyjną zmianę trybu wyboru członków KRS spośród sędziów, proponuje utrzymanie możliwości ponownego wyboru sędziego w skład Rady. W świetle proponowanych rozwiązań dotyczących wyboru członków Rady przez Sejm, rozwiązanie to stwarza pole do nadużyć – osoba mająca w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd może być szczególnie narażona na naciski ze strony podmiotu decydującego o reelekcji. Osoby wybrane w skład Rady przez Sejm i mające prawo reelekcji byłyby zatem szczególnie podatne na sugestie polityków i nie mogłyby rzetelnie i swobodnie sprawować swoich funkcji w Radzie. W ocenie Rady, niedopuszczalne jest stwarzanie sposobności do wywierania na sędziów tego rodzaju presji. W takim kontekście, prawo reelekcji członka Rady przez Parlament godzi w istotę pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- 2.5. Dotychczasowe przepisy regulujące tryb wyboru członków Rady gwarantowały, że w grupie 15 wybranych sędziów – członków KRS znajdą się przedstawiciele wszystkich rodzajów sądownictwa, wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 1

Konstytucji RP: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. W ocenie Rady, sposób sformułowania tego przepisu Konstytucji RP obliuguje do takiego uregulowania procedury wyboru, aby zagwarantować, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa zawsze wejdą przedstawiciele wszystkich rodzajów sądownictwa. Tymczasem opiniowany projekt nie gwarantuje, że w skład Rady wejdzie co najmniej po jednym przedstawicielu każdego z rodzajów sądownictwa. W projektowanym art. 9a ust. 2 wskazano jedynie, że dokonując wyboru członków Rady, Sejm powinien „w miarę możliwości uwzględnić potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów”. Przepis ten nie wyklucza zatem sytuacji, w której w skład Rady wejdą wyłącznie sędziowie jednego rodzaju sądów, orzekający na jednym z jego szczebli.

- 2.6. Projektodawca proponuje, aby w stosunku do kandydata zgłoszonego do Sejmu prezes właściwego sądu w ciągu 7 dni sporządził „informację o dorobku orzecznictwa kandydata, obejmującą doniosłe społecznie lub precedensowe orzeczenia, a także istotne informacje dotyczące kultury urzędowania, przede wszystkim ujawnione podczas wizytacji i lustracji”. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że projektodawca nie wyjaśnia, które orzeczenia należałoby uznać za „doniosłe społecznie” lub „precedensowe”. W ocenie Rady, dokument takiej treści nie będzie mógł być uznany za rzetelną ocenę kwalifikacji kandydata na członka Rady. Należy pozytywnie ocenić ideę sporządzenia takiej informacji, jednak jej treść powinna być skonstruowana w sposób zapewniający przedstawienie rzeczywistego obrazu działalności kandydującego sędziego. Przede wszystkim jednak należy wziąć pod uwagę, że sam fakt wydania przez sędziego „doniosłych społecznie” lub „precedensowych” orzeczeń nie czyni z niego odpowiedniego kandydata na członka Rady. Uwzględniając zadania i kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, można oczekiwać, aby w jej skład wybierano sędziów cechujących się dużym doświadczeniem orzecznictwem, doświadczeniem w pełnieniu funkcji administracyjnych w sądach, osób o wysokim poziomie wiedzy na temat zasad funkcjonowania państwa i organizacji wymiaru sprawiedliwości. Rada zwraca ponadto uwagę, że wyznaczenie terminu 7 dni na przygotowanie takiej informacji na podstawie wieloletniej działalności orzecznictwej kandydata w praktyce uniemożliwia sporządzenie rzetelnej informacji w tym zakresie. Z kolei

przekroczenie tego terminu będzie równoznaczne z przyznaniem samemu kandydatowi prawa do sporządzenia takiej informacji na swój temat, co w zasadzie zniweczy obiektywny charakter „informacji”. W ocenie Rady, ustawodawca może w tym zakresie ewentualnie skorzystać ze sprawdzonych wzorców, tj. z przepisów regulujących treść i zasady sporządzania ocen kwalifikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie. To najprostszy sposób, aby zapewnić posłom rzetelny materiał pozwalający na ocenę kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa.

- 2.7. Również tryb przeprowadzania głosowania, zaproponowany w opiniowanym projekcie budzi zasadnicze wątpliwości. Przede wszystkim, zgodnie z art. 112 Konstytucji RP, „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. W ocenie Rady oznacza to, że ustawodawca nie powinien w tak szczegółowy sposób regulować porządku prac Sejmu związanego z wyborem członków Rady – w tym zakresie projekt może zostać oceniony jako naruszający zasadę autonomii regulaminowej Sejmu. Ponadto nie są jasne relacje między projektowanymi przepisami a obowiązującymi przepisami Regulaminu Sejmu, dotyczącymi podejmowania uchwał.
- 2.8. Zgodnie z projektowanym art. 9a ust. 1 ustawy, Sejm ma wybierać „piętnastu członków Rady, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na wspólną czteroletnią kadencję”. Przepis ten określa tzw. zasadniczą procedurę powoływania członków Rady spośród sędziów. Z przepisu tego nie wynika jednak, czy wybór członka Rady ma nastąpić w głosowaniu indywidualnym (w którym każdy poseł ocenia każdą kandydaturę indywidualnie) czy też w głosowaniu blokowym (w którym przedstawia się Sejmowi listę kandydatów odpowiadającą liście miejsc do obsadzenia, a poseł ocenia wszystkich kandydatów łącznie i popiera albo odrzuca wszystkich). Nie jest również jasne, czy kandydatury przed ich rozpatrzeniem na posiedzeniu plenarnym Sejmu będą podlegały zaopiniowaniu przez właściwe komisje sejmowe albo czy będzie przeprowadzane wysłuchanie publiczne.
- 2.9. Zasadnicze zastrzeżenia budzi natomiast tzw. „awaryjna procedura” powoływania członków Rady spośród sędziów, uregulowana w projektowanym art. 11d ust. 1-3 ustawy. Zgodnie z art. 11d ust. 1, procedura ta znajduje zastosowanie tylko do tych

mandatów, które nie zostały obsadzone w „procedurze zasadniczej” i w ramach niej można dokonać wyboru tylko spośród zgłoszonych wcześniej kandydatów. Nie jest zatem uregulowana możliwa do wyobrażenia sytuacja, w której na członków Rady zgłoszono mniejszą liczbę kandydatów niż 15.

- 2.10. „Procedura awaryjna” ma być przeprowadzana w głosowaniu imiennym. Zgodnie z art. 188 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu, głosowanie imienne odbywa się przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła. Jednak w myśl art. 188 ust. 4 Regulaminu Sejmu, o przeprowadzeniu głosowania imiennego decyduje Sejm większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów. Zachodzi zatem sprzeczność między projektowaną treścią ustawy (która głosowanie imienne przewiduje jako obligatoryjny tryb wykorzystywany w procedurze awaryjnej) a obowiązującymi przepisami Regulaminu Sejmu (który w granicach art. 112 Konstytucji RP przewiduje, że głosowanie imienne jest fakultatywne i zależy od wcześniejszej decyzji Sejmu w tym zakresie). Uzasadnienie projektu milczy jednak na temat relacji omawianego fragmentu projektu do Regulaminu Sejmu. Szczegółowe rozwiązania, dotyczące przebiegu „procedury awaryjnej” nie gwarantują, że Sejm dokona wyboru na wszystkie obsadzone mandaty w Krajowej Radzie Sądownictwa. Sposób sformułowania art. 11d ust. 2 i 3 projektu budzi istotne wątpliwości, dotyczące m.in.: 1) rodzaju i liczby głosów przysługujących posłowi, 2) wymaganego kworum dla podjęcia uchwały o wyborze, 3) minimalnej granicy poparcia w głosowaniu, której osiągnięcie jest równoznaczne z wyborem członka KRS. W ocenie Rady, cała regulacja „awaryjnego trybu” wyboru członków Rady przez Sejm wymagałaby zasadniczej przebudowy, przede wszystkim pod względem prawnym.
3. Opiniowany projekt zawiera również szereg propozycji dotyczących przebiegu postępowania przed Radą.
- 3.1. Projektodawca zaproponował, aby Rada mogła podejmować uchwały w trybie obiegowym na podstawie decyzji Przewodniczącego Rady. Odnosząc się do tej propozycji, należy stwierdzić, że głosowanie w trybie obiegowym powinno być wykluczone w sprawach indywidualnych. Taki tryb głosowania uniemożliwi przeprowadzenie rzetelnej debaty między członkami Rady na temat zagadnienia podlegającego głosowaniu. Sędziowie zasiadający w Radzie przed oddaniem głosu

nie będą zatem mogli poznać poglądu parlamentarzystów i odwrotnie. „Żywa” wymiana poglądów na posiedzeniu Rady na temat rozpatrywanych spraw jest niezbędna z uwagi na realizację zasady współdziałania władz. Wybór trybu obiegowego przez Przewodniczącego Rady będzie również ograniczał prawa członków Rady do przeprowadzenia głosowania tajnego. Ponadto przesyłanie członkom Rady dokumentów zawierających dane osobowe może z kolei narazić Radę na zarzuty związane z nieprawidłowym administrowaniem danymi osobowymi, których część ma charakter wrażliwy. W ocenie Rady przeprowadzenie głosowania za pośrednictwem poczty elektronicznej nie gwarantuje bezpieczeństwa procedury z uwagi na możliwość uzyskania przez osoby trzecie dostępu do poczty elektronicznej członka Rady. Poczta elektroniczna nie jest zatem narzędziem gwarantującym, że głos – wysłany z konta przypisanego członkowi Rady – zostanie rzeczywiście oddany przez członka Rady. Poszukując optymalnego sposobu przeprowadzenia głosowania w trybie obiegowym, należy ewentualnie uwzględnić zwłaszcza możliwość stworzenia odpowiedniego systemu teleinformatycznego (lub zakładki głosowania w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowania konkursowe na stanowiska sędziowskie), a w szczególności zminimalizować ryzyko oddania głosu przez osobę trzecią, np. przez wprowadzenie obowiązku potwierdzenia oddania głosu za pomocą podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego członka Rady.

- 3.2. W proponowanym art. 31 ust. 1a wprowadza się zasadę, zgodnie z którą członkami zespołu nie mogą być wyłącznie sędziowie. Propozycja ta nie budzi zastrzeżeń. Można jednak odnieść przy tym wrażenie, że projektodawca sugeruje, jakoby członkowie Rady niebędący sędziami nie byli dotąd powoływani w skład zespołów. Tymczasem do zespołów w sprawach „przygotowania do rozpatrzenia i oceny na posiedzeniu Rady kandydatów na stanowiska sędziowskie lub asesorskie” co do zasady wyznaczani są nie tylko sędziowie, lecz także parlamentarzyści wchodzący w skład Rady. W praktyce jednak zdarza się, że parlamentarzyści nie biorą udziału w pracach zespołów, do których zostali wyznaczeni i w razie potrzeby są zastępowani przez sędziów obecnych danego dnia w Biurze Rady.
- 3.3. W projektowanych art. 31 ust. 2a-2d, projektodawca proponuje, aby o pracach każdego zespołu zawiadamiać Ministra Sprawiedliwości w celu umożliwienia mu przedstawienia opinii, jak również, aby zespół nie mógł wydać stanowiska

przed upływem 21-dniowego terminu na przedstawienie opinii Ministra. W związku z tą propozycją należy podnieść następujące uwagi. Przede wszystkim należy zauważyć, że regulacja ta ma znaleźć zastosowanie do wszystkich spraw indywidualnych, w których wyznaczono zespół, a zatem również do spraw konkursów na stanowiska sędziowskie do Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych – nad którymi Minister Sprawiedliwości nie sprawuje nadzoru administracyjnego. Następnie trzeba podkreślić, że Minister Sprawiedliwości jest jednym z 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa, a Konstytucja RP nie przewiduje takiej możliwości, aby niektórym członkom Rady przyznać większe uprawnienia niż pozostałym. Minister Sprawiedliwości ma obowiązek udziału w pracach Rady jako jej członek i może zabrać głos w każdej sprawie na posiedzeniu Rady. Ponadto Minister Sprawiedliwości sam może zostać wyznaczony przez Przewodniczącą Rady w skład zespołu. Co równie istotne, wprowadzenie omawianej regulacji znacznie wydłuży postępowanie przed Radą. Przykładowo, w pierwszym półroczu 2016 r. średni czas rozpatrzenia przez Radę zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie wynosił ok. 2 miesiące. Wprowadzenie omawianej regulacji w zaproponowanym kształcie wydłuży to postępowanie o kolejny miesiąc, a tym samym oddali w czasie objęcie wolnego stanowiska sędziowskiego.

- 3.4. Z kolei zgodnie z dodawanym art. 44a ustawy, „Rada przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uchwałę zawierającą wniosek o powołanie sędziego lub asesora sądowego wraz z uzasadnieniem i informacją o pozostałych kandydatach na stanowisko sędziowskie lub asesorskie wraz z oceną wszystkich kandydatów. Do uchwały dołącza się dokumentację postępowania w sprawie”. Także i w tym przypadku, w uzasadnieniu projektu ustawy sugeruje się, że Prezydent RP nie miał możliwości porównania kandydata wskazanego przez Radę i kandydatów ocenionych przez Radę negatywnie. Tymczasem już pod rządami obecnie obowiązujących przepisów, uchwały Rady zawierające wnioski o powołanie sędziego obejmują informacje o pozostałych kandydatach oraz ocenę ich kwalifikacji. Uchwały Rady w tym przedmiocie nie sprowadzają się do prostego sformułowania wniosku o powołanie sędziego – zawierają bowiem rozbudowane uzasadnienie, w którym przedstawiane są argumenty uzasadniające wybór danego kandydata, jak również porównanie jego kandydatury z pozostałymi,

które nie uzyskały poparcia Rady. Prezydentowi RP przekazywane są ponadto akta osobowe kandydatów przedstawionych z wnioskiem i – na wniosek Kancelarii Prezydenta RP – mogą być również przekazywane akta osobowe tych kandydatów, których Rada nie przedstawiła z wnioskiem o powołanie na urząd sędziego.

- 3.5. Projekt przewiduje wprowadzenie zasady transmisji posiedzeń Krajowej Rady Sądownictwa za pośrednictwem internetu. W ocenie Rady propozycję tę można ocenić co do zasady pozytywnie. Należy mieć jednak na uwadze specyfikę funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, a przede wszystkim przysługujące jej kompetencje. Rada rozpoznaje bowiem sprawy indywidualne sędziów, a podczas posiedzeń Rady często omawiane są szczegółowe informacje dotyczące stanu zdrowia i innych danych „wrażliwych”, dotyczących kandydatów na sędziów lub sędziów (np. w sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia). Bezpośrednia transmisja całego posiedzenia Rady naruszałaby zatem prawo do prywatności oraz do poszanowania życia rodzinnego sędziów i kandydatów na sędziów. Taka transmisja wiązałaby się ponadto z zasadniczymi wątpliwościami dotyczącymi sposobu przetwarzania przez Radę danych osobowych. Podczas transmisji doszłoby w praktyce do upublicznienia wszystkich danych osobowych wykorzystywanych przez Radę w celu realizacji jej kompetencji. Zagadnienie to wymaga szczególnej uwagi ze względu na trwające obecnie prace legislacyjne związane z wdrożeniem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.
4. W opiniowanym projekcie zawarto również zmianę w zakresie przepisu upoważniającego Krajową Radę Sądownictwa do wydania regulaminu określającego szczegółowy tryb działania Rady (dodawany art. 22 ust. 1a). Należy zatem postulować, aby projekt został rozszerzony o przepis przejściowy, który wprost określi czy i jak długo Regulamin wydany na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o KRS przed uchwaleniem opiniowanego projektu zachowuje moc obowiązującą po jego wejściu w życie.
5. W art. 6 i 7 projektu ustawy, proponuje się przerwanie kadencji obecnych członków Rady wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów powszechnych i sądów wojskowych na konstytucyjnie gwarantowaną czteroletnią kadencję, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Co więcej,

jednocześnie nie przerywa się kadencji członków Rady wybranych przez Parlament – projektodawca w niejednolity sposób traktuje zatem członków Rady pochodzących z wyboru, których kadencja – jak sam postuluje – ma być wspólna.

5.1. Treść uzasadnienia projektu prowadzi do błędnego wniosku, jakoby Trybunał Konstytucyjny dopuszczał przerwanie kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa. Tymczasem z powołanych przez projektodawcę też uzasadnienia wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, ani z żadnego innego orzeczenia Trybunału lub innego dokumentu związanego z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wynika dopuszczalność przerywania konstytucyjnie określonej kadencji, zwłaszcza w ramach przepisów przejściowych. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza jedynie określenie przez ustawodawcę stanów faktycznych, które uzasadniają wygaśnięcie kadencji. W powołanym orzeczeniu Trybunał wprost wskazał, że „nie dopatrywał się niekonstytucyjności np. we wprowadzeniu w trakcie kadencji pewnych ograniczeń mających na celu eliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji (...), czy przepisu regulującego wygaśnięcie mandatu w przypadku skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (...). W obydwu tych przypadkach istniał jednak ważny interes publiczny i chodziło o wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym.” Rada podkreśla, że w tych przypadkach chodziło o takie sytuacje, na których powstanie miały wpływ osoby, których kadencja wygasła. Wbrew sugestii autora projektu uzasadnienia, opiniowana ustawa nie wprowadza dodatkowego kryterium wygaśnięcia kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa, a przerywa kadencję wybranej przez projektodawcę kategorii członków Krajowej Rady Sądownictwa. Między tymi dwoma przypadkami istnieje taka różnica, jak między wygaśnięciem mandatu posła a skróceniem kadencji Sejmu – innymi słowy, przypadki te są nieporównywalne.

5.2. W ocenie projektodawcy, przerwanie kadencji wszystkich sędziów wchodzących w skład Krajowej Rady Sądownictwa „jest proporcjonalne do zamierzonych zmian systemowych”. Wypada zatem przywołać w tym miejscu fragment uzasadnienia wyroku TK w sprawie K 25/07, na który powołuje się projektodawca w innym miejscu. Trybunał argumentował w nim, że „w swym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w jej aspekcie badania przydatności i konieczności analizowanych norm, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli

dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (...).” Projektodawca jednak nie dokonał analizy jakichkolwiek innych środków (poza przerwaniem kadencji), które prowadziłyby do osiągnięcia zamierzonego celu (którym jest ujednoczenie biegu kadencji wszystkich sędziów wybranych w skład Rady).

- 5.3. Tymczasem nawet proponowane przez projektodawcę przepisy przewidują taki środek, który może zostać wykorzystany w celu ujednoczenia kadencji wszystkich członków KRS wybranych spośród sędziów bez konieczności przerwania kadencji obecnych członków Rady – a zatem środek „mniej uciążliwy” w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego. Mowa o tzw. wyborze uzupełniającym, zaproponowanym w projektowanym art. 11e ustawy o KRS. Z publicznie dostępnych informacji wynika, że kadencje obecnych członków Rady wybranych spośród sędziów kończą się w następujących terminach: w styczniu 2018 r. (1 członek – sędzia sądu wojskowego), w marcu 2018 r. (10 członków: 2 sędziów SN oraz 8 sędziów sądów powszechnych), w maju 2018 r. (1 członek – sędzia NSA), w czerwcu 2018 r. (1 członek – sędzia sądu apelacyjnego), w lutym 2020 r. (1 członek – sędzia NSA), oraz w marcu 2020 r. (1 członek – sędzia sądu okręgowego). Wystarczy zatem, aby ewentualnie w pierwszym kwartale 2018 r. dokonano wyboru na 11 zwalnianych wówczas stanowisk w Radzie (i wtedy rozpocznie się wspólna kadencja członków Rady wybranych spośród sędziów – art. 9a ust. 3), a następnie w związku ze zwalnianiem kolejnych stanowisk, będzie można sukcesywnie dokonywać wyboru uzupełniającego na czas pozostały do końca wspólnej kadencji – art. 11e ust. 3). W ocenie Rady, takie rozwiązanie miałyby charakter optymalny z perspektywy zasady proporcjonalności, na którą powołuje się projektodawca. Wbrew twierdzeniom zawartym w „opinii odrębnej”, na którą powołuje się projektodawca, rozwiązanie to nie będzie prowadziło do „zróżnicowania reprezentacji sędziów w Radzie” – członkami Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP będą bowiem wyłącznie sędziowie w służbie czynnej, orzekający w sądach wymienionych w tym przepisie.
6. Projekt przewiduje zmianę w zakresie regulacji prawnych dotyczących pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. Obecnie do pracowników Biura KRS stosuje

się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1511, ze zm.). W uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że „z uwagi na charakter konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, i jego ściśle powiązanie z wymiarem sprawiedliwości, za właściwsze należy uznać objęcie pracowników Biura przepisami ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 246, z późn. zm.)”. Należy zatem wyjaśnić, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem wymiaru sprawiedliwości ani nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, nie posiada też żadnych innych kompetencji sądu ani prokuratury. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest sądem ani prokuratą i nie funkcjonuje na zasadach rządzących organizacją tych podmiotów. Rada jest centralnym konstytucyjnym organem państwa i wbrew sugestii autora uzasadnienia projektu, treść ustawy o pracownikach urzędów państwowych w pełni nadaje się do stosowania do pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. Warto zauważyć, że poza omawianym art. 24 ust. 4 projektu, opiniowane przedłożenie nie zawiera żadnych zmian dotyczących pracowników Biura Rady, a jego uzasadnienia w tym zakresie nie podaje rzeczywistych przyczyn zmian w statusie prawnym pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. W uzasadnieniu projektu ustawy nie ujawniono m.in., że zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach sądów i prokuratur, Minister Sprawiedliwości posiada istotne kompetencje związane z treścią stosunku pracy pracowników sądów i prokuratur. W istocie zatem, projektodawca chce wprowadzić podległość pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa Ministrowi Sprawiedliwości. Przepisy ustawy o pracownikach sądów i prokuratur są odpowiednie dla regulacji statusu pracowników sądów powszechnych i prokuratur, tj. organów, nad którymi nadzór administracyjny pełni Minister Sprawiedliwości, natomiast Biuro Krajowej Rady Sądownictwa jest urzędem obsługującym organ niezależny od Ministra Sprawiedliwości. Nie jest zatem dopuszczalne, aby polityczny organ władzy wykonawczej posiadał tak istotne kompetencje dotyczące osób zatrudnionych w Biurze obsługującym Krajową Radę Sądownictwa. To w dużym stopniu osłabi niezależność i samodzielność Krajowej Rady Sądownictwa, której obsługę administracyjną i merytoryczną zapewniają pracownicy Biura. Może również doprowadzić do negatywnych konsekwencji związanych z warunkami zatrudnienia pracowników Biura Rady w przypadku, w którym Rada będzie podejmowała starania mające na celu ochronę niezależności sądów od wpływów Ministra Sprawiedliwości. Tymczasem organ

ten nie powinien mieć tak dużego wpływu na funkcjonowanie Rady, skoro jest jednym z 25 jej członków – a nie przełożonym Rady.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, przyznanie Sejmowi RP kompetencji do wyboru sędziów w skład Rady jest wykluczone z uwagi na treść art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Tego naruszenia Konstytucji RP nie niwelują zaproponowane w projekcie przepisy regulujące szczegółowy tryb wyboru członków Rady, których zastosowanie z jednej strony nie gwarantuje obsadzenia wszystkich mandatów w Radzie, a z drugiej strony naraża sędziów ubiegających się o wybór na zarzuty stronnictwa oraz zmusza ich do złamania konstytucyjnego zakazu prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z kolei przerwanie konstytucyjnie gwarantowanej czteroletniej kadencji obecnych członków Krajowej Rady Sądownictwa wiązać się będzie z oczywistym naruszeniem art. 187 ust. 3 Konstytucji RP i stworzy niebezpieczny precedens, który może prowadzić do nielegalnego opróżnienia innych organów państwa, których piastuni są wybierani na kadencje określone w Konstytucji RP.