



RADA FUNDACJI
Halina Bortnowska-Dąbrowska
Janusz Grzelak
Michał Nawrocki
Marek Antoni Nowicki
Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI
Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Jerzy Ciemniński
Sekretarz: Adam Bodnar
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 5 sierpnia 2010 r.

Szanowny Pan
Senator Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu RP
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka chciałbym podziękować za umożliwienie naszej organizacji przedstawienie uwag do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk senacki nr 935). Pragniemy podkreślić, że inicjatywa Senatu RP zmierzająca do wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego i przygotowywania odpowiednich projektów ustaw jest niezwykle ważna z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego. Doceniamy wysiłek podejmowany przez Senat RP w tym zakresie.

Odnosząc się do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie wskazać dwie uwagi o charakterze ogólnym oraz kilka uwag natury szczegółowej.

1. Uwagi ogólne

Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: „ustawa o KRS”) obejmuje swoim zakresem zagadnienia, które są przedmiotem także innych, toczących się równocześnie prac legislacyjnych, a w szczególności nowelizacji ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ministerstwo Sprawiedliwości już od maja 2009 r. prowadzi prace w tym zakresie. W związku z tym powstaje pytanie na ile oba te projekty są ze sobą spójne oraz czy wkrótce - w przypadku pomyślnej realizacji zamierzeń ustawodawczych ze strony Rządu RP - nie dojdzie do sprzeczności i być może konieczności przeprowadzenia natychmiastowej nowelizacji nowo przyjętej ustawy o KRS.

Po drugie, projekt ustawy o KRS odnosi się nie tylko do wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ale także podejmuje zagadnienia, które są jeszcze wciąż przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności art. 40 projektu ustawy o KRS zdaje się rozstrzygać kwestię jakie kompetencje powinien posiadać Prezydent RP w zakresie weryfikacji kandydatów na urzędy sędziowskie, poprzez przyznanie

Prezydentowi RP prawa do wnioskowania o ponowne rozpoznanie sprawy. Tymczasem przed Trybunałem Konstytucyjnym toczą się sprawy ze skarg konstytucyjnych 10 sędziów, w przypadku których Prezydent RP odmówił skorzystania z prerogatywy do ich powołania. Istnieje szansa, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznając powyższe skargi wypowie się jakie powinny być relacje w tym zakresie pomiędzy Krajową Radą Sądownictwa a Prezydentem RP, ze szczególnym uwzględnieniem zasad sprawiedliwości proceduralnej w odniesieniu do kandydatów na sędziów.

Powyższe dwa problemy wskazują na to, że w Polsce wciąż nie jest wypracowany model ustroju sądownictwa, a kolejne nowelizacje/projekty ustaw mają charakter fragmentaryczny i przede wszystkim nie uwzględniają wszystkich istotnych problemów wynikających z relacji istniejących pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości, Krajową Radą Sądownictwa oraz Prezydentem RP. Chodzi tu w szczególności o kwestie trybu powoływania sędziów, ale także szereg innych kwestii ustrojowych. Wydaje się, że wszelkie zmiany w tym zakresie powinny być podejmowane przy uwzględnieniu wzajemnego przenikania się i zależności poszczególnych aktów prawnych z zakresu ustroju sądownictwa. Można tylko wyrazić żal, że nie są podejmowane działania na rzecz stworzenia płaszczyzny porozumienia pomiędzy poszczególnymi instytucjami mającymi wpływ na wymiar sprawiedliwości, a w szczególności na jego ramy ustrojowe.

2. Uwagi natury szczegółowej pod adresem projektu ustawy o KRS

2.1. Status Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury

Projekt ustawy o KRS przewiduje zwiększenie kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie nadzoru merytorycznego nad działalnością Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej: „KSSiP”). Wydaje się jednak, że skoro projektodawcy podejmują się przygotowania aktu tak doniosłego jak stworzenie nowej ustawy, to powinna to być dobra okazja do zastanowienia się nad statusem KSSiP. W wielu państwach kształcenie sędziów jest poddane nadzorowi (także w zakresie zarządzania) organom samorządu sędziowskiego lub radom sądownictwa, co uznawane jest za element niezależności sądownictwa.

Wydaje się, że początkowe zorganizowanie działalności KSSiP mogło uzasadniać zwiększone kompetencje Ministerstwa Sprawiedliwości w tym względzie. Obecnie jednak nie ma ku temu większej potrzeby, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę potrzebę ukształtowania trwałych zasad, z perspektywą uwzględniającą dziesięciolecia. Co więcej, wskazać należy, iż Ministerstwo Sprawiedliwości zarządza KSSiP w sytuacji kiedy nie ma już praktycznie żadnych związków z Prokuraturą, po dokonaniu rozdziału urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, dokonanego ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 209, poz. 1706).

Jeżeli nawet nie istnieje jeszcze dobry moment do dokonania tej trwałej reformy, to należy przynajmniej rozważyć daleko idące wzmocnienie kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa w tym zakresie. W tym kontekście za niewystarczające należałoby uznać, iż Krajowa Rada Sądownictwa jedynie opiniuje kandydatów na Dyrektora KSSiP. Być może KRS powinna mieć prawo wyrażania zgody na osobę kandydata na Dyrektora KSSiP, a także na jego zastępców.

Warto również nadmienić, że również obecnie Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi prace nad nowelizacją ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26 poz. 157 ze zm.). W tym kontekście przyjmowanie nowej ustawy o KRS powinno być - naszym zdaniem - zharmonizowane także z tą inicjatywą legislacyjną, o którą zresztą w maju 2009 r. wносиła Krajowa Rada Sądownictwa.

2.2. Przejrzystość działań Krajowej Rady Sądownictwa

Projekt ustawy o KRS w niewielkim jedynie stopniu odnosi się do kwestii przejrzystości w działalności KRS. Przejrzystość działań polegająca na obowiązku publikowania wszystkich uchwał, protokołów ze spotkań, informacji o kandydatach na stanowiska sędziowskie, czy też wyników organizowanych konkursów itp. nie powinna wynikać tylko i wyłącznie z praktyki, ale mieć swoje umocowanie ustawowe. Przejrzystość ta powinna być szczególnie zapewniona w zakresie przeprowadzania wyborów na stanowiska sędziowskie.

Za paradoks należy w tym kontekście uznać sytuację, że selekcja nowych pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości czy urzędników służby cywilnej jest w Polsce bardziej przejrzysta, niż wybory sędziów. W dokumentach międzynarodowych powszechnie się uważa, że przejrzystość procedur w zakresie wyborów kandydatów na stanowiska sędziowskie (czy także ich przenosin na inne stanowiska lub przeniesienia w stan spoczynku) jest jednym ze sposobów zapewnienia niezależności sądownictwa. Jeżeli chodzi o wybór na stanowiska sędziowskie jest to jeden ze sposobów zapewnienia równości dostępu do urzędu sędziego (art. 60 Konstytucji RP).

2.3. Dostęp do urzędu sędziego dla przedstawicieli innych zawodów prawniczych

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka istnieją wątpliwości co do konstrukcji art. 31 oraz art. 32 projektowej ustawy o KRS. Naszym zdaniem wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego zależy od następujących warunków brzegowych, które muszą być spełnione, aby regulacja w zakresie powoływania na stanowisko sędziego wypełniła test zgodności z Konstytucją. Te warunki brzegowe są następujące:

- 1) należy zapewnić pełną realizację dyspozycji art. 60 Konstytucji RP, a w szczególności zasady równości szans osób starających się o stanowisko sędziego;
- 2) z zasady równości szans wynikają następujące gwarancje materialnoprawne:
 - precyzyjne kryteria oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie,
 - kryteria oceny powinny być skonstruowane w sposób umożliwiający porównywanie przedstawicieli różnych zawodów prawniczych kandydujących na to samo stanowisko sędziowskie,
 - kryteria powinny być ustalone w drodze ustawy.
- 3) muszą być spełnione następujące gwarancje formalnoprawne:
 - uchwały KRS powinny być uzasadnione,
 - musi istnieć możliwość weryfikacji uchwał KRS pod kątem rzetelnej procedury.

W tym kontekście można mieć wątpliwości co do tego czy art. 31 oraz art. 32 projektowanej ustawy o KRS zapewniają porównywalność kandydatów pochodzących z różnych zawodów prawniczych. Odnosi się to zarówno do listy wymaganych dokumentów jak i do kryteriów oceny kwalifikacji kandydatów. Są one skonstruowane w taki sposób, że traktują w preferencyjny sposób kandydatów pochodzących z zawodów sędziowskich

(ewentualnie referendarzy lub asystentów sędziów)¹. Warto przy tym nadmienić, że dostępność urzędu sędziego dla adwokatów i radców prawnych jest realnym problemem i w praktyce napotyka na wiele trudności.²

Powstaje także pytanie czy procedura konkursowa na stanowisko sędziego powinna być przeprowadzana przez prezesa sądu. W istocie nie istnieje żadne poważne uzasadnienie (poza tradycją), aby odbywała się ona w ten sposób. Równie dobrze mogłaby istnieć centralna instytucja przeprowadzająca nabór na wolne stanowiska sędziowskie, analizująca formalnie dokumentację itd., a rola prezesa sądu ograniczałaby się do wyrażania zapotrzebowania na dodatkowe stanowisko sędziowskie.

W projekcie należałoby także uwzględnić możliwość uczestniczenia w posiedzeniach KRS obserwatorów z ramienia samorządów prawniczych (bez prawa głosu), co mogłoby zapewnić większą bezstronność Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie opiniowania kandydatów na urzędy sędziowskie - szczególnie tych kandydatów, którzy pochodzą z zawodów adwokata, radcy prawnego oraz notariusza.³

2.4. Aspekty proceduralne

Projekt ustawy o KRS budzi także wątpliwości z punktu widzenia określonych procedur postępowania przed KRS w przedmiocie naboru na wolne stanowiska sędziowskie. Z jednej strony do postępowania zastosowania nie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Z drugiej przyjęta procedura jest określona dość skromnie (nie zawsze bowiem twórcy projektu podają termin dokonania określonej czynności, brak jest także wyraźnego sprecyzowania czy zawsze ma mieć miejsce przesłuchanie kandydata, nie jest ściśle określona procedura zawiadomień itd.).

Można mieć także wątpliwości czy w zakresie odwołania się kandydata od uchwały KRS do Sądu Najwyższego, zastosowanie faktycznie powinna mieć procedura skargi kasacyjnej z kodeksu postępowania cywilnego. Powstaje w związku z tym pytanie czy podstawą odwołania składanego przez kandydata może być tylko rażące naruszenie prawa lub procedury, czy odwołanie - pod względem formy - powinno spełniać wymagania typowe dla skargi kasacyjnej, czy obowiązuje przymus adwokacko - radcowski w odniesieniu do sędziów-kandydatów. Wydaje się, że w toku procedury legislacyjnej warto zastanowić się, czy zbyt daleko idący formalizm nie spowoduje wypaczenia treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego i w dużej mierze znacząco ograniczy możliwość weryfikacji sądowej uchwał KRS w przedmiocie opiniowania kandydatów na sędziów.

2.5. Opiniowanie kandydatów na sędziów przez KRS a kompetencje Prezydenta RP

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka niedopuszczalne jest uchwalenie art. 40 projektowanej ustawy o KRS w zaproponowanym kształcie. Po pierwsze przepis ten rozstrzyga kwestię, która jest obecnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego i

¹ Szerzej na ten temat: A. Bodnar, *Dostęp do zawodu sędziego na tle wyroku SN z 10 czerwca 2009 r., sygn. III KRS 9/08*, Dodatek do MoP 3/2010, s. 26-29. W załączeniu do przedmiotowej opinii.

² Por. wystąpienie adw. Andrzeja Michałowskiego, p.o. Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej na konferencji "Status sędziego - 20. lat po transformacji ustrojowej w Polsce" zorganizowanej 1 lipca 2010 r. na Wydziale Prawa i Administracji UW, dostępne na stronie <http://lex.pl/?cmd=artykul,5730>

³ Należy wskazać, iż w trakcie konferencji "Status sędziego - 20 lat po transformacji ustrojowej w Polsce" zorganizowanej w dniu 1 lipca 2010 r. na Wydziale Prawa i Administracji UW, pogląd ten - wyrażony przez A. Bodnara - spotkał się z akceptacją uczestników panelu.

budzi wiele kontrowersji. Co więcej proponowany przepis rozstrzyga tę wątpliwość poprzez przyznanie Prezydentowi RP kompetencji, które mogą godzić w niezależność sądownictwa.

Tymczasem, zarówno Prawo o ustroju sądów powszechnych jak i ustawa o KRS nakładają na KRS bardzo znaczące kompetencje w stosunku do kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego, na wszystkich stanowiskach sędziowskich, polegające na rozpatrywaniu i ocenianiu pod względem tak formalnym jak i merytorycznym wszystkie zgłoszone kandydatury. To KRS podejmuje ostateczną decyzję o przedstawieniu kandydata z wnioskiem o powołanie. Zatem Prezydent RP ma poważnie ograniczoną kompetencję nominacyjną, gdyż nie ulega wątpliwości, że nie można powołać na stanowisko sędziowskie osoby, wobec której KRS nie przedstawiła wniosku o dokonanie takiego powołania. Brak jest także ustawowego umocowania po stronie Prezydenta RP do procedowania w zakresie wniosku, bowiem ani Konstytucja RP, ani Prawo o ustroju sądów powszechnych nie zawierają żadnych postanowień regulujących sposób weryfikowania przez Prezydenta RP wniosków KRS w przedmiocie powołania na stanowisko sędziowskie.

Warto w tym zakresie przytoczyć uchwałę KRS z dnia 13 grudnia 2007 r., w której zwróciła się do Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Krajową Radą Sądownictwa, powstałego na skutek nieskorzystania przez Prezydenta RP z konstytucyjnej prerogatywy w zakresie powołania na stanowisko sędziego dziewięciu osób przedstawionych we wnioskach KRS (uchwała KRS nr 224/2007). KRS wskazywała tu, iż Prezydent RP nie może przeprowadzać żadnych czynności mających weryfikować wnioski, a zatem nie może go kwestionować. W szczególności KRS wskazywała, iż Prezydent RP nie ma kompetencji do prowadzenia badań akt osobowych, z uwagi na brak wyraźnej podstawy ustawowej w tym zakresie. Skoro brak jest przepisów w tym zakresie oraz uwzględniając zasadę separacji władz, KRS twierdziła, iż ustawodawca nie dopuszcza podwójnego badania akt kandydatów na sędziów.

Były Prezes Krajowej Rady Sądownictwa Stanisław Dąbrowski otwarcie stwierdził po spotkaniu w dniu 31 stycznia 2008 r. z Prezydentem RP, iż przepis art. 55 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych nie jest prerogatywą Prezydenta RP, a „*My stoimy na stanowisku, że prezydent sędziów powołuje na nasz wniosek (...)*”⁴.

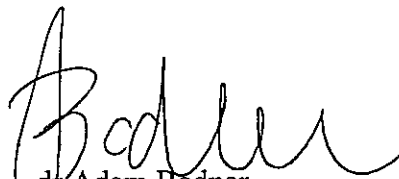
Po drugie, projektowany art. 40 ustawy o KRS w obecnym kształcie przyznaje kompetencję Prezydentowi RP, która nie wynika z Konstytucji RP. Można zadać pytanie czy Prezydent RP w ogóle posiada instrumentarium do ponownego badania kandydatów na sędziów? Zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akty rządowe Prezydenta RP, wymagają dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, przy czym nie jest ona wymagana, gdy dotyczy aktów wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Lektura listy tych aktów każe stwierdzić, iż Prezydent RP nie ma uprawnienia do wnioskowania o ponowne rozpatrzenie zgłoszonej przez KRS kandydatury. Art. 144 ust. 3 Konstytucji jest jednym z kluczowych przepisów kształtujących ustrojową rolę Prezydenta RP w systemie konstytucyjnym. Określa on zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu, i w tym względzie Konstytucja nie dopuszcza żadnych odstępstw⁵.

⁴ Źródło: Notatka PAP z 31 stycznia 2008 r. „*Szef KRS po spotkaniu z prezydentem: sprawa powoływania sędziów do TK*”.

⁵ Por. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06. Sprawa dotyczyła zwiększenia kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania i odwoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Zatem decyzja Prezydenta RP w przedmiocie ponownego zbadania kandydatury na stanowisko sędziego, jeśli w ogóle mu przysługująca jest czynnością, którą musiałby kontrasygnować Prezes Rady Ministrów, co burzyłoby zasadę separacji władz. Z tych też powodów za niedopuszczalne należy uznać uchwalenie art. 40 ustawy o KRS w obecnym kształcie.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka⁶,



dr Adam Bodnar
Sekretarz Zarządu

Załącznik:

Adam Bodnar, *Dostęp do zawodu sędziego na tle wyroku SN z 10 czerwca 2009 r., sygn. III KRS 9/08*, Dodatek do Monitora Prawniczego, nr 3/2010, s. 26-29.

⁶ Niniejsza opinia została przygotowana w ramach prac nowego programu merytorycznego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pt. „Monitoring Procesu Legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości”, przez mgr Artura Pietrykę, koordynatora programu oraz dr Adama Bodnara.