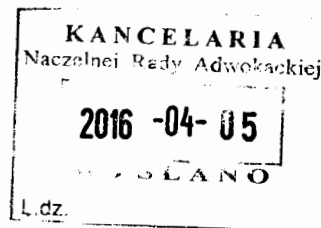




PREZES  
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ  
Jacek Trela



**Do druku nr 1423**

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2017 r.

**Pan Adam Podgórski**  
**Zastępca Szefa**  
**Kancelarii Sejmu RP**

**Dot. GMS-WP-173-74/17**

NRA-12-SM-1.64.2017

*Szanowny Panie Miasteczko*

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 marca 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw przygotowaną przez Przewodniczącego Komisji Legislacyjnej NRA adw. prof. dr hab. Macieja Gutowskiego.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

**07. 04. 2017**

Data wpływu .....

Poznań, 3 kwietnia 2017 r.

**Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu z dnia 3 marca 2017 r. ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw**

Projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 3 marca 2017 r. (dalej: „Projekt”) zakłada wprowadzenie zasadniczych modyfikacji w zakresie organizacji i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa oraz procedurze wyboru sędziów sądów powszechnych. Zmiany te skutkowałyby włączeniem władzy ustawodawczej w podejmowanie kluczowych decyzji we wskazanym powyżej zakresie poprzez wyposażenie jej w szereg kompetencji zarówno na etapie powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa, jak i przyznaniu jej bezpośredniego wpływu na obsadzanie stanowisk sędziowskich. Proponowane zmiany prowadzą w zasadzie do całkowitej zmiany obowiązującej dotychczas procedury i z punktu widzenia równowagi w zakresie trójpodziału władzy ocenić należy je negatywnie.

Zgodnie z art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Zgodnie natomiast z art. 178 ust. 1 Konstytucji, Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

W odniesieniu do KRS, zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

W art. 187 ust 2 wskazano, że Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących, natomiast zgodnie z ust. 3 wskazanego przepisu, kadencja członków trwa cztery lata.

Analizując szczegółowo zawarte w Projekcie uregulowania, w świetle powyżej przytoczonych zasad zawartych w Konstytucji, na uwagę zasługują w szczególności poniżej wskazane zmiany (z zachowaniem numeracji zawartej w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa):

1. Art. 10 – przepis wprowadza obowiązek wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa na czteroletnie wspólne kadencje. Oznacza to, że kadencja wszystkich członków KRS wygasać będzie w tym samym momencie, niezależnie od chwili ich powołania. Dotychczas każdy z powołanych członków pełnił swoją funkcję przez cztery pełne lata, a krótsza kadencja, w połączeniu z ograniczeniem możliwości powołania do maksymalnie dwóch kadencji, będzie prowadziła do różnicowania długości kadencji poszczególnych członków KRS; rozwiązanie to budzi wątpliwości w świetle art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym kadencja członków KRS trwa cztery lata. Skrócenie kadencji stoi bowiem w sprzeczności z normą wyrażoną we wskazanym przepisie.
2. Art. 11 i 12 – nowelizacja wskazanych przepisów wprowadza całkowitą zmianę procedury powoływania członków KRS w stosunku do obowiązującej obecnie, przyznając kompetencję do powołania sędziów wchodzących w skład KRS Sejmowi na wniosek Marszałka; zmiana ta prowadzi w zasadzie do obowiązku akceptacji kandydatur do KRS przez władzę ustawodawczą, czyniąc KRS instytucją podległą wpływom politycznym; zmiana ta budzi ryzyko zachwiania trójpodziału władz, którego istotą jest utrzymanie niezawisłości władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej i należy ją zaopiniować negatywnie; ponadto negatywnie należy zaopiniować szerokie kompetencje Marszałka, który w świetle projektowanej regulacji mógłby arbitralnie decydować o przedstawianiu Sejmowi kandydatur do KRS; rozwiązanie to stoi w oczywistej sprzeczności z regulacją zawartą w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, zgodnie z którą w skład rady KRS wchodzi wyłącznie czterech członków wybieranych przez Sejm; dodatkowe uprawnienie do powoływania sędziów prowadzi *de facto* do sytuacji, w której dziewiętnastu członków KRS zostałoby wybranych przez Sejm, co prowadzi do wniosku, że regulację tę należy uznać za niezgodną z Konstytucją; ponadto nowelizacja przepisu budzi wątpliwości co do zgodności z art. 173 Konstytucji, bowiem powołanie członków KRS przez Sejm przeczy ustanowionej w tym przepisie zasadzie niezależności władzy sądowniczej od innych władz.
3. Uchylenie art. 14 ust. 1 pkt 4 – zmiana prowadzi do możliwości powoływania sędziów na inne stanowiska sędziowskie bez wpływu na mandat w KRS; należy wskazać, że celem uniknięcia wątpliwości co do obiektywizmu decyzji podejmowanych przez KRS, jej członkowie nie powinni w czasie sprawowania kadencji otrzymywać nominacji mogących poddać w wątpliwość ich bezstronność w ramach funkcji pełnionych w KRS, w szczególności w świetle faktu, że nominacje na wyższe stanowiska miałyby zostać uzależnione od władzy ustawodawczej i wykonawczej; proponowana regulacja w powiązaniu z nowelizacją procedury powołania członków KRS oraz sędziów sądów powszechnych budzi wątpliwość co do zgodności z art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie powinni być niezawisli w ramach sprawowania urzędu.

4. Art. 15 – zmiana przepisu wprowadza nowe instytucje w ramach KRS – Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady, których kompetencje określone zostały w kolejnych przepisach.
5. Art. 16 – zmiana przyznaje prawo wyboru Wiceprzewodniczących KRS Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu Rady, po jednym ze swojego grona.
6. Art. 17 ust. 2 pkt 3 – dodany przepis przyznaje wiceprzewodniczącym kompetencję do przewodniczenia Zgromadzeniom Rady, których są członkami.
7. Pkt 21a-21d – przepisy wprowadzają procedurę wyboru sędziów sądów powszechnych przez nowoutworzone Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady, wyraźnie określając członków wchodzących w skład poszczególnych zgromadzeń; w skład Pierwszego Zgromadzenia Rady wchodzić ma Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, przedstawiciel Prezydenta, czterech posłów oraz dwóch senatorów, natomiast w skład Drugiego Zgromadzenia wchodzić ma piętnastu członków KRS, wybranych zgodnie z art. 11; do ważności uchwały każdego ze zgromadzeń wymagana ma być w założeniu bezwzględna większość głosów.

Wskazana zmiana procedury wyraźnie prowadzi do wzmocnienia pozycji reprezentantów władzy ustawodawczej i wykonawczej w KRS, a w szczególności ich wpływu na obsadzanie stanowisk sędziów w sądach powszechnych; należy zaznaczyć, że wpływ ten ma charakter bezpośredni, bowiem w skład Pierwszego Zgromadzenia Rady wchodzić mają w większości przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej, a wymóg zachowania bezwzględnej większości głosów mógłby prowadzić do sytuacji podjęcia uchwały wyłącznie przez nich, przy sprzeciwie przedstawicieli władzy sądowniczej; projektowana reorganizacja KRS prowadzi zatem zasadniczo do wzmocnienia głosu przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej w stosunku do głosu przedstawicieli władzy sądowniczej, pomimo ich liczbowej przewagi w składzie KRS, co rażąco zniekształca zasadę wynikającą z art. 187 ust. 1 Konstytucji; ponadto należy zauważyć, że oba Zgromadzenia wyposażone zostały w te same kompetencje, jednak liczba osób wchodzących w skład drugiego Zgromadzenia jest większa, co oznacza, że głos jego członków ma mniejszą moc niż głos członków Pierwszego Zgromadzenia.

Projektowana zmiana w świetle równowagi trójpodziału władz powinna zostać oceniona negatywnie; wpływ, jaki na mocy nowelizacji miałyby uzyskać władza ustawodawcza i wykonawcza w zakresie powoływania sędziów sądów powszechnych stoi w sprzeczności z zasadą niezależności władzy sądowniczej, wynikającej z art. 173 Konstytucji oraz z zasadą niezawisłości władzy sądowniczej wynikającą z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

8. Art. 31a-art. 31b – projektowana zmiana wprowadza obowiązek uzyskania przez kandydata na stanowisko sędziego sądu powszechnego pozytywnej oceny zarówno Pierwszego, jak i Drugiego Zgromadzenia Rady; w związku z opisanym powyżej problemem możliwości podjęcia uchwał w ramach Pierwszego Zgromadzenia Rady wyłącznie przez przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej należy

wnioskować, że wprowadzona zmiana prowadziłyby do powstania obowiązku zaakceptowania każdego kandydata na stanowisko sędziego przez przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej; rozwiązanie to jednoznacznie osłabia niezależność władzy sądowniczej, a zatem stoi w sprzeczności z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji i w związku z tym należy ocenić je negatywnie.

9. Art. 36 – wprowadzona zmiana w zakresie, w jakim przewiduje udział w postępowaniu nominacyjnym przedstawicieli Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Krajowej Rady Notarialnej, Prokuratora Krajowego, Prezesa Prokuratury Generalnej RP w sprawie oceny kandydatur na stanowiska sędziowskie zgłoszonych odpowiednio przez adwokata, radcę prawnego, notariusza, prokuratora, asesora prokuratorskiego, radcy lub wiceprezesa Prokuratury Generalnej RP stanowi jedyny przejaw umożliwienia współdziałania tych instytucji z Krajową Radą Sądownictwa w projekcie nowelizacji i winna zostać oceniona pozytywnie.
10. Art. 5 ustawy nowelizującej – przepis zakłada, że mandaty wszystkich dotychczasowych członków KRS miałyby wygasnąć w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Ustawa prowadziłyby zatem do rozwiązania KRS i powołania instytucji zupełnie nowej, zaakceptowanej przez aktualną władzę ustawodawczą wbrew art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym kadencja członków rady trwa cztery lata; tak radykalną i nieuzasadnioną zmianę należy ocenić negatywnie.

Z powyższych względów, Naczelna Rada Adwokacka opiniuje przedłożony projekt ustawy negatywnie.

prof. zw. dr hab. Maciej Gutowski

przewodniczący Komisji Legislacyjnej NRA