



RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BL – 1600 – 70/17

Biuro Legislacyjne
Kancelarii Sejmu

Warszawa, dnia 17 marca 2017 r.

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii
Sejmu

**Wstępna opinia legislacyjna do rządowego projektu ustawy
o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
oraz niektórych innych ustaw
(przedstawiciel wnioskodawców: Minister Sprawiedliwości)**

Celem przedłożonego projektu ustawy jest powierzenie Sejmowi wyboru sędziów - członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), utworzenie nowych organów KRS oraz zasad wyboru i przedstawiania Prezydentowi wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego oraz skrócenie kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów i kadencji rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych.

Uzasadnienie dołączone do projektu spełnia wymogi przewidziane w art. 34 ust. 2 pkt 1-4 regulaminu Sejmu.

Wnioskodawcy wskazali, że projekt nie powoduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządowych.

Projekt nie przewiduje konieczności wydania aktów wykonawczych.

Uzasadnienie zawiera oświadczenie, że projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej, a zatem spełnia wymogi art. 34 ust. 2 pkt 7 regulaminu Sejmu.

tel. 22 694 2125, 22 628 7058
fax 22 694 1782
biurolegislacyjne@sejm.gov.pl

ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa
www.sejm.gov.pl

Zgodnie z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach. Biorąc pod uwagę zakres projektowanych zmian i ustawowe uprawnienie do udziału w procesie konsultacji podmiotów, które nie zostały uwzględnione w trakcie prac nad przygotowaniem projektu, Biuro Legislacyjne wskazuje, iż projekt, ze względu na swój zakres przedmiotowy, podlega zaopiniowaniu również przez:

- 1) Krajową Radę Radców Prawnych – na podstawie art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych;
- 2) Naczelną Radę Adwokacką – na podstawie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze;
- 3) Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej - na podstawie art. 4 ust 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu zawarto informację, zgodnie z art. 34 ust. 4b regulaminu Sejmu, o udostępnieniu projektu ustawy w Biuletynie Informacji Publicznej na podstawie art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz niezgłoszeniu zainteresowania pracami nad projektem w wyżej wymienionym trybie przez jakikolwiek podmiot.

Odnosząc się do kwestii skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania należy wskazać, że w związku ze zmianą ustroju i właściwości Krajowej Rady Sądownictwa - organu władzy publicznej, jego pierwsze czytanie powinno być przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu (art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Projekt budzi poważne wątpliwości konstytucyjne, które z uwagi na krótki termin na sporządzenie niniejszej opinii, mogą mieć jedynie charakter sygnalizacyjny.

Projekt ustawy przewiduje zmianę zasad powoływania członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Na podstawie art. 12 (zmiana pierwsza) przedłożenia – Sejm wybiera sędziów do pełnienia funkcji członków Rady spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka Sejmu.

Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. KRS składa się z 25

członków, z których czterech jest wybieranych przez Sejm a dwóch przez Senat (art. 187 ust. 1 Konstytucji). Art. 187 ust. 2 Konstytucji stanowi, że KRS wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących a kadencja członków KRS trwa 4 lata (art. 187 ust. 3 Konstytucji). Art. 187 ust. 4 stanowi, że ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

Zgodnie z art. 8 Konstytucji - Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej i jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Oznacza to, że przepisy ustawy muszą być zgodne z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2017 r., sygn. akt K 25/07 stwierdził: „Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. Nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie. Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS, której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów.”

Art. 187 ust. 1 wskazuje ilu członków KRS wybiera Sejm i Senat. Gdyby kolejnych 15 członków KRS miało być wybieranych przez Sejm to kompetencja Sejmu do wyboru tych członków wynikałaby wprost z przepisów Konstytucji tak jak ma to miejsce w przypadku wyboru 6 członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt. 3, sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji) czy członków Trybunału Stanu (art. 199 ust. 1 Konstytucji). Skoro Konstytucja statuuje skład KRS i wskazuje ilu jej członków ma wybierać parlament to rozwiązanie proponowane przez wnioskodawców, które przewiduje wybór dodatkowych 15 członków KRS przez Sejm stoi w sprzeczności z art. 187 ust. 1 w związku z art. 8 Konstytucji (TK uważa, że niezgodność ustawy z Konstytucją może przybierać różne formy. W niektórych wypadkach naruszenie Konstytucji jest widoczne już na tle tekstu ustawy, który

zawiera normy nie dające się pogodzić z normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi, niezależnie od stosowanych metod wykładni – wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98) oraz budzi wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z art. 7 Konstytucji stanowiącym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r. podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko, odnoszące się do art. 3 dawnych przepisów konstytucyjnych, że zasada legalizmu (wyrażona obecnie w art. 7 Konstytucji RP) nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami konstytucji (orzeczenia TK w sprawach K 15/91 i P.1/95).

Konstytucja stanowi, że KRS stoi na straży niezawisłości sądów i niezależności sędziów (art. 186 Konstytucji) a władza sędziowska jest odrębna i niezależna od innych władz (art. 173 Konstytucji) oraz precyzyjnie określa kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie kształtowania składu KRS.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07 stwierdził, że „regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady”. Celem podziału władzy jest ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów (wyrok TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93). Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99 „Zasada podziału władzy zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sędziowską a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają. Natomiast relacje między władzą sędziowską a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów.”.

Z tych względów wybór 15 sędziów na członków KRS przez Sejm budzi wątpliwości co do zgodności z art. 10 Konstytucji.

Rozważenia wymaga czy art. 16 projektu przewidujący wybór wiceprzewodniczących Rady przez Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady, po jednym ze swego grona mieści się w pojęciu ustroju, którego ukształtowanie Konstytucja w art. 187 ust. 4 pozostawia do uregulowania w ustawie. Pierwsze Zgromadzenie Rady składa się z Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA, osoby powołanej przez Prezydenta oraz 4 posłów i 2 senatorów. Drugie Zgromadzenie Rady składa się z 15 sędziów, a zatem projekt ustawy przesądza, że jednym z wiceprzewodniczących musi być sędzia, a drugi musi być wybrany z grona członków Pierwszego Zgromadzenia Rady. Pogłębionej analizy wymaga stwierdzenie czy takie rozwiązanie jest zgodne z art. 187 ust. 2, który stanowi, że KRS wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.

Wnioskodawcy w art. 5 projektu przewidują wygaszenie kadencji 15 sędziów członków KRS wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów po upływie 30 dni od dnia wejścia ustawy w życie.

Rozwiązanie to budzi wątpliwości, co do zgodności z art. 187 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że kadencja wybranych członków KRS trwa 4 lata, zwłaszcza w świetle cytowanego wyżej wyroku TK, sygn. akt K 25/07, w którego uzasadnieniu TK napisał wprost „że nie przewidziano w Konstytucji możliwości odwołania członków KRS, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie”.

Z uwagi na powyższe, zasadne jest skierowanie projektu do Biura Analiz Sejmowych w celu opracowania szczegółowej opinii pod kątem jego zgodności z Konstytucją, w szczególności z art. 186 ust. 1 w związku z art. 10 i art. 173, art. 187 w związku z art. 7 i art. 8 Ustawy Zasadniczej.

Biorąc pod uwagę przedstawione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w projekcie Biuro Legislacyjne wskazuje, że Marszałek Sejmu na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować projekt celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej.

Biuro Legislacyjne zwraca uwagę, że w związku z proponowaną treścią art. 11 i art. 12 (zmiana pierwsza projektu) na Marszałka Sejmu zostaną nałożone nowe obowiązki w zakresie obwieszczenia w „Monitorze Polskim” o

zwalnianych miejscach w KRS, a także zbierania zgłoszeń kandydatów na członków KRS będących sędziami i przedstawiania ich Sejmowi.

Ponadto wskazać należy, że prace nad analizowanym projektem ustawy powinny zostać zharmonizowane z pracami nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (wpłynął do Sejmu 16 marca 2017 r.), który odmiennie reguluje normy zawarte w art. 22 i art. 32-37 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Projekt ustawy zawiera szereg uchybień legislacyjnych wymagających usunięcia w trakcie procesu legislacyjnego.

Opracowała:

Monika Bies-Olak

gł. specjalista ds. legislacji

Akceptował:

Dyrektor Biura Legislacyjnego



Piotr Kędziora