

OPINIA

DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY
PRAWO O USTROJU SĄDÓW
ADMINISTRACYJNYCH ORAZ USTAWY
O KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA

Uwagi wstępne

Przedstawiony projekt ustawy (nr druku 3396), wskutek wniesienia autopoprawki, nie zawiera obecnie przepisów dotyczących zmian w zakresie trybu powoływania Pierwszego Prezesa oraz Prezesów Sądu Najwyższego. Proponowane pierwotnie rozwiązania uznać należało za przejaw jaskrawej ingerencji w niezależność sądownictwa, stanowiącą przejaw nie tylko pogwałcenia zasad wynikających z art. 10 i 173 Konstytucji, lecz również regulacji art. 183 ust.3 Konstytucji.

Równie negatywnie HFPC odnosiła się do zmian w zakresie kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Poszerzanie jej kompetencji budziło znaczne wątpliwości natury konstytucyjnej. Również i ta kwestia została jednak wycofana przez autorów Projektu.

Nie oznacza to mimo wszystko, że takie wątpliwości nie pojawiają się przy ocenie projektu w jego obecnym kształcie. Dotyka on niezwykle ważnych kwestii dotyczących funkcjonowania jednych z najważniejszych organów państwa. Dlatego, z tym większym rozczarowaniem Helsińska Fundacja Praw Człowieka po raz kolejny przyjmuje fakt, że rządząca większość parlamentarna wykorzystuje do jego uchwalenia poselską inicjatywę ustawodawczą, a sam tryb procedowania (w tym zaplanowanie pierwszego czytania projektu na środek nocy) przypomina najgorsze praktyki legislacyjne znane z 2016 r. i 2017 r. dotyczące przyjmowania kolejnych ustaw sądowych. **Tym samym pozbawia się opinię publiczną szansy na udział w realnej debacie na temat kształtu proponowanej regulacji**, w tym wzięcia udziału w konsultacjach publicznych.

Uwagi szczegółowe

Art. 44 ustawy o KRS

Odwołanie od uchwały KRS dotyczącej wyboru na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego

Jak wskazuje projektodawca celem zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa „jest uregulowanie stanu prawnego powstałego w wyniku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt K 12/18”. Wyrokiem tym, stwierdzono niezgodność art. 44 ust. 1a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 184 Konstytucji.

Nieznane motywy TK

Abstrahując od oceny charakteru omawianego orzeczenia, zwłaszcza w kontekście zasiadania w składzie Trybunału osoby wybranej na stanowisko już zajęte, nie sposób zgodzić się ze sposobem wykonania tego wyroku, które należy uznać za **pospieszne i niedokładne**. Opinii publicznej oraz projektodawcy nie są bowiem aktualnie znane szczegółowe motywy rozstrzygnięcia Trybunału, które do chwili sporządzania niniejszej opinii nie zostały upublicznione. Wygłoszone uzasadnienie ustne ograniczało się jedynie do zaprezentowania najważniejszych aspektów orzeczenia, a nie precyzyjnej rekonstrukcji toku myślenia Trybunału. Przedstawione ustnie argumenty nie współgrały zaś w żadnym stopniu ze sposobem wykonania przedmiotowego wyroku.

Non sequitur

Projekt wyłącza bowiem z zakresu kontroli sądowej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące indywidualnych spraw dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Tymczasem **wniosek taki w żaden sposób nie wynika z orzeczenia Trybunału**. Ten ostatni nie zakwestionował możliwości wniesienia odwołania od uchwały KRS do sądu, a jedynie wniesienie takiego odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pretekstem do tego było uznanie, wbrew wykształconej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego¹, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem administracji publicznej, a zatem jej rozstrzygnięcia nie podlegają kontroli sądownictwa administracyjnego.

Tymczasem wykonując wyrok Trybunału projektodawca idzie znacznie dalej, w całości wyłączając możliwość odwołania się od uchwały KRS dotyczącej indywidualnego rozstrzygnięcia dotyczącego powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego.

Ograniczenie zasady legalizmu

Tym samym daje Krajowej Radzie Sądownictwa znaczną swobodę decyzyjną, *de facto likwidując w stosunku do niej wymóg kierowania się zasadą legalizmu*. Podjęta przez KRS uchwała dotycząca powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego nie będzie mogła zostać poddana kontroli sądowej, nawet jeśli zapadła z rażącym naruszeniem prawa.

Zagrożenie dla realizacji prawa jednostki do sądu obsadzonego zgodnie z prawem.

Kwestia ta będzie miała niezwykle ważne znaczenie dla realizacji prawa jednostki do sądu. Brak możliwości eliminacji z obrotu prawnego uchwał KRS podjętych z naruszeniem prawa, w przyszłości może zaowocować **podważaniem statusu powołanych na ich podstawie sędziów. To w konsekwencji zagrozi jednocześnie stabilności orzeczeń sądowych**.

Na kwestię tę zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w niedawnym wyroku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*². Trybunał uznał w nim, że stwierdzone nieprawidłowości w zakresie powołania sędziów pogwałciły prawo jednostki do rozpoznania jej sprawy przez sąd ustanowiony przez prawo.

Zamknięcie drogi sądowej

Wagę problemu zgodnego z prawem powoływania sędziów dobrze oddał także Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń: „szczególna ranga oraz rola sądów w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga, aby (...) zasady konstytucyjne były respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów, należy wykluczyć wszelką arbitralność i dowolność w tym zakresie”³.

Projektowanej regulacji nie sposób nie odnieść również do konstytucyjnego prawa jednostki (w tym wypadku kandydata do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego) do

¹ Przykładowo Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2008 r. wskazał, że „w zakresie realizacji <zadania> określonego w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS Krajowa Rada Sądownictwa działa jako organ administracji i mieści się z tego punktu widzenia w pojęciu „organu administracji publicznej”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

² Wyrok ETPC z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*, skarga nr 26374/18.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r. sygn. akt SK 57/06, OTK ZU 4A/2008, poz. 63

rozpoznania jej sprawy dotyczącej dostępu do urzędu publicznego na jednakowych zasadach przez niezależny sąd.

Brak drogi sądowej dla osób starających się o urząd sędziego Sądu Najwyższego należy więc uznać za **przykład naruszenia przez projektodawcę artykułów 45, 60 i 77 ust. 2 Konstytucji**. W sposób zdecydowany kwestię tę rozstrzygnął w przeszłości Trybunał Konstytucyjny uznając, że „przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. I jako taka powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych procedur prawnych”⁴. Jednocześnie, słusznie wskazał, że poza zakresem ingerencji sądu powinna pozostawać merytoryczna warstwa rozstrzygnięcia KRS.

Wreszcie projektowane rozwiązania należy ocenić jako **przejaw dyskryminacyjnego traktowania jednostek**. Projektodawca wyłącza bowiem możliwość sądowego kontrolowania uchwał KRS jedynie w stosunku do kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego. Pozostawia zaś taką opcję w stosunku do osób starających się o stanowiska sędziowskie w sądownictwie powszechnym.

Umorzenie toczących się postępowań z odwołania kandydatów do Sądu Najwyższego

Projekt zawiera również przepis przejściowy przewidujący konieczność umorzenia z mocy prawa niezakończonych postępowań toczących się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Rozwiązania tego trudno nie odebrać, jako próby wykorzystania instytucji Trybunału Konstytucyjnego i wykonania jego orzeczenia, jako sposobu na eliminację politycznego problemu obozu rządzącego w postaci pytania prejudycjalnego zadanego przez Naczelną Sąd Administracyjny⁵. Wobec powyższego działanie to stanowi przejaw próby **ustawowej ingerencji w losy postępowania sądowego, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim**. Prowadzi ono do zamknięcia jednostce drogi sądowej, przez co narusza art. 45 i 79 ust. 2 Konstytucji.

Jednocześnie postawić należy pytanie o zgodność przedmiotowego uregulowania z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności z jego art. 267, regulującym procedurę pytań prejudycjalnych. Omawiane rozwiązanie zmierza bowiem do unicestwienia pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy. Pytanie o zgodność tej regulacji z prawem UE jest tym bardziej zasadne, im bardziej pospieszny jest tryb procedowania przedmiotowego projektu.

Wobec powyższego, zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przedstawiony projekt **nie powinien zostać przyjęty przez Sejm**.

Dyskryminacyjne traktowanie

Art. 3 Projektu

Ingerencja we władze sądowniczą

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, OTK ZU 4A/2008, poz. 63.

⁵ Pytanie prejudycjalne o sygnaturze C-824/18.