



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniński Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, dnia 23 lipca 2018 r.

l. d. 1105
...../2018/BGM

Szanowny Pan
senator Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu RP

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie ustawy z 20 lipca 2018 r.
o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
(druk senacki nr 932)

Przedmiotem niniejszej opinii jest ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która zmierza do kolejnej nowelizacji niedawno przyjętych lub nowelizowanych aktów prawnych: ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (u.s.p.), ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym. Mimo iż ustawa bezpośrednio dotyczy zasad funkcjonowania władzy sądowniczej, jej projekt został wniesiony do łaski marszałkowskiej jako projekt poselski bez przeprowadzenia stosownych konsultacji czy zasięgnięcia opinii właściwych podmiotów – władzy publicznej (w tym władzy sądowniczej), przedstawicieli nauki prawa czy obywateli (działających indywidualnie lub wspólnie z innymi w fundacjach czy stowarzyszeniach). Taki sposób regulowania wymiaru sprawiedliwości jest nieadekwatny do projektowanego przedmiotu regulacji, tj. ustroju sądów, a pośrednio – sposobu realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka taki sposób prowadzenia procesu legislacyjnego osłabia jego autorytet, jak również zaufanie do tworzonego w takim trybie prawa.

Na wstępie należy również zaznaczyć, iż obecny sposób wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) jest niezgodny z Konstytucją, co wypacza konstytucyjną rolę KRS jako gwaranta niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹. Ma to znaczenie w kontekście projektowanych zmian dotyczących odwołań od decyzji o zmianie zakresu obowiązków sędziego, jak również wyłączenia możliwości składania skutecznych odwołań od uchwał KRS.

1 Opinia HFPC z 11 grudnia 2017 r. - <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/12/HFPC-opiniaKRS-SN-Senat.pdf>.

Zmiany w Prawie o ustroju sądów powszechnych

- Decyzja o **zmianie zakresu obowiązków sędziego** będzie mogła zostać zaskarżona do Krajowej Rady Sądownictwa (art. 22a § 5 i 6 u.s.p.). Nie jest jasne, z czego wynika potrzeba pozbawienia kolegium sądu apelacyjnego uprawnienia do rozpatrywania odwołań od takich decyzji prezesa sądu. W ocenie HFPC projektowana zmiana jest przede wszystkim nieracjonalna, ponieważ organ centralny, jakim jest KRS, może nie dysponować wiedzą o specyficznych uwarunkowaniach danego sądu czy apelacji, z których wynikać mogły decyzje o zmianie zakresu obowiązków. Ponadto, przyznanie takich uprawnień Krajowej Radzie Sądownictwa ukształtowanej na gruncie nowelizacji ustawy o KRS z grudnia 2017 r. nie zabezpiecza w odpowiedni sposób zasady niezawisłości sędziego, którego mogłaby dotyczyć decyzja o zmianie zakresu obowiązków.
- Zniesienie wymogu **kworum podczas zgromadzeń sędziów** okręgu oraz apelacji – rozwiązanie to spowoduje, że uchwały zgromadzeń mogą się okazać niereprezentatywne. W konsekwencji ograniczony zostanie samorząd sędziowski, który powinien być szczególnie aktywny w sytuacji tak licznych ataków na sędziów i sądy.

Zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa

Z uzasadnienia projektu w zakresie zmian ustawy o KRS wynika, iż jego celem jest „doprowadzenie do usprawnienia postępowań prowadzonych przez Krajową Radę Sądownictwa w sprawach powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego”.

- Projektowany art. 35 ust. 3 ustawy o KRS przewiduje, że **brak wymaganych dokumentów nie będzie przeszkodą w opracowaniu listy rekomendowanych kandydatów na urząd sędziego**. Takie rozwiązanie powoduje, że KRS będzie mogła wydać pozytywną opinię o kandydacie, co do którego nie ma dokumentów potwierdzających jego doświadczenie zawodowe, a w konsekwencji stwarza warunki do tego, aby powołać słabych kandydatów na urząd sędziego. Ponadto, projektowana regulacja jest dalece korupcjogenna. Z uzasadnienia projektu wynika, że „brak wydania przez kolegium lub zgromadzenie ogólne sędziów sądu opinii lub oceny o kandydacie nie powinno bowiem blokować postępowania prowadząc do niemożności jego zakończenia podjęciem uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich”². Powołanie kandydata na urząd sędziego pomimo braku opinii kolegium czy zgromadzenia, która po doręczeniu może okazać się negatywna, wskazuje na zaplanowanie przez ustawodawcę jej znikomego znaczenia w podejmowaniu przez KRS uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich, a to w konsekwencji musi przynieść zdaniem HFPC znaczną szkodę dla wymiaru sprawiedliwości.

² Druk sejmowy nr 2731, s. 52.

- Zmiana art. 44 - zdaniem projektodawcy - ma na celu „wyłączenie możliwości obstrukcji postępowań nominacyjnych”. Środkiem do realizacji tego celu ma być pozbawienie jakiegokolwiek znaczenia prawa do odwołania od uchwały KRS w przedmiocie odmowy nominacji. Zgodnie z projektowanym art. 44 ust. 1b ustawy o KRS, jeżeli uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, **staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego**. Tym samym odwołanie od uchwały KRS o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie staje się zupełnie bezprzedmiotowe, ponieważ nie jest w stanie doprowadzić do uchylecia lub zmiany uchwały KRS. Nawet jeśli Naczelny Sąd Administracyjny orzeknie, że uchwała KRS jest nielegalna, nie zmieni to faktu, że stanowisko sędziego SN zostanie już obsadzone. W ten sposób rozstrzygnięcie NSA nie doprowadzi do stanu zgodnego z prawem, tj. ponownego rozpatrzenia wniosku o powołanie na dany urząd sędziowski. Uchwała KRS w zakresie decyzji o przedstawieniu wniosku o powołanie danego kandydata na urząd sędziego będzie od razu prawomocna. Wydaje się zatem, że projektodawca dopuszcza, aby na urząd sędziego najważniejszego sądu w Polsce mogli zostać powołani kandydaci, których powołania będą niezgodne z prawem (co więcej, podjęte bez analizy dokumentów potwierdzających doświadczenie zawodowe czy dorobek naukowy kandydata, stosownie do art. 35 ust. 3). Wszystko to w imię „wyłączenia możliwości obstrukcji postępowań nominacyjnych”. Takie rozwiązanie pozbawia kandydata na urząd sędziego SN skutecznej drogi sądowej, jaka musi przysługiwać osobie ubiegającej się o urząd publiczny (naruszenie art. 60 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Prawo do skutecznego środka zaskarżenia od uchwały KRS należy również analizować w świetle art. 13 w zw. z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Projektodawca powinien zdawać sobie sprawę z tego, że wyłączenie drogi sądowej (lub też uczynienie z niej „wydmuszki”) będzie skutkowało skargami do ETPC. Decyzje nominacyjne KRS muszą podlegać zewnętrznej kontroli, ponieważ rozstrzygają o prawie dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Ponadto, w ocenie HFPC 14-dniowy termin na rozpatrzenie przez Naczelny Sąd Administracyjny odwołania od uchwały KRS (art. 44 ust. 2) jest nieproporcjonalnie krótki i może stanowić zagrożenie dla rzetelności postępowania sądowego.

Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury

Ustawa proponuje wprowadzenie **aplikacji uzupełniającej**, a tym samym niezwykle istotnej zmiany związanej z dostępem do zawodu sędziego. Tego typu zmiana powinna być poddana szerokim konsultacjom oraz poprzedzona szczegółową oceną skutków regulacji. Tymczasem uzasadnienie projektu nie zawiera nic więcej ponad zreferowanie przepisów zawartych w projekcie. W szczególności z uzasadnienia nie wynika, czy podobne rozwiązania (przyspieszony kurs w formie aplikacji uzupełniającej) występują w innych państwach Unii Europejskiej.

Zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym

Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym od momentu wejścia w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. była już pięciokrotnie nowelizowana. Trzy z tych nowelizacji dotyczyły aspektów kadrowych funkcjonowania Sądu Najwyższego:

1. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym;
2. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym;
3. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

W ocenie Rządu były one odpowiedzią na Zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące praworządności w Polsce³. W rzeczywistości stanowiły one jedynie kosmetyczne zmiany, niedotyczące istoty zagrożeń dla niezależności Sądu Najwyższego⁴. Również opiniowany projekt ustawy nie odpowiada na Zalecenia Komisji Europejskiej, wręcz przeciwnie – wydaje się je ostentacyjnie ignorować, mimo iż Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie o naruszenie zobowiązań traktatowych w zakresie ustawy o Sądzie Najwyższym⁵.

Opiniowany projekt nie wprowadza rozwiązań, które wpłynęłyby pozytywnie na funkcjonowanie Sądu Najwyższego, a jedynie zmienia przepisy dotyczące udziału w konkursie na urząd sędziego SN oraz przepisy przejściowe w taki sposób, aby osiągnąć partykularny cel polityczny – wybór Pierwszego Prezesa SN przed rozstrzygnięciem w przedmiocie procedury z art. 258 TFUE dotyczącej ustawy o SN. Projektowana zmiana art. 111 § 5 ustawy o SN ma umożliwić wybór nowego Pierwszego Prezesa SN po wyborze 2/3 liczby sędziów SN wskazanej przez Prezydenta w Regulaminie SN. Poprzednio możliwość taka aktualizowała się po obsadzeniu 110 stanowisk sędziów SN. Przepis art. 111 § 5 ustawy o SN wprowadzono ustawą z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym. Projektowana zmiana przepisów trzy miesiące po ich wprowadzeniu świadczy to instrumentalnym traktowaniu prawa jako narzędzia do realizacji niekonstytucyjnego politycznego celu, jakim jest wybór nowego Pierwszego Prezesa SN, mimo iż kadencja obecnej Pierwszej Prezes kończy się dopiero w 2020 r.⁶

3 *Non-paper: "Polish judiciary regulations - current state of affairs"* – materiał przedstawiony Komisji Europejskiej przez Rząd RP w czerwcu 2018 r. - dostępny na stronie: <https://for.org.pl/pl/d/7da40da8ff2603b0c634523eac59529a>.

4 Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie przyjętych przez Sejm nowelizacji ustaw o Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym i ustroju sądów powszechnych http://www.hfpr.pl/wp-content/uploads/2018/04/hfpc_stanowisko_16042018.pdf.

5 European Commission - Press release, Rule of Law: Commission launches infringement procedure to protect the independence of the Polish Supreme Court, Brussels, 2 July 2018 – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_en.htm.

6 Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2018 r. - http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2018.06.28_Uchwa%C5%82a_ZgrOgSSN_Pierwszy_Prezes_SN.pdf.

W art. 111 dodaje się § 1a i 1b, które wydają się stanowić reakcję legislacyjną na oświadczenie sędziego Sądu Najwyższego Krzysztofa Rączki⁷, który wskazał wyraźnie na lukę w dotychczasowych przepisach, które skutkowały tym, że nie mógł złożyć oświadczenia co do woli pełnienia urzędu po ukończeniu 65. roku życia, w związku z czym oświadczył – w oparciu m.in. o Konstytucję – że urząd ten będzie pełnił do 70. roku życia zgodnie ze stanem prawnym, który obowiązywał w momencie powołania go na urząd sędziego. Niewątpliwie wykazana przez SSN K. Rączkę luka prawna wynikała z pośpiechu, który towarzyszył uchwalaniu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym oraz kolejnych jej nowelizacji. Pośpiech obecnej nowelizacji zwiększa ryzyko dalszych błędów legislacyjnych. Kolejna nowelizacja przepisów intertemporalnych (m.in. art. 111 ustawy o SN) świadczy o niestabilności prawa i jego instrumentalnym wykorzystywaniu.

W zakresie przepisów przejściowych dotyczących posiadania przez sędziów wyłącznie obywatelstwa polskiego HFPC pragnie powtórzyć swoje zastrzeżenia wyrażone w grudniu 2017 r. Nie zmienia tych zastrzeżeń możliwość wyrażenia swoistej zgody na orzekanie przez KRS pomimo posiadania obywatelstwa państwa obcego. Od takiej decyzji KRS nie przysługuje odwołanie, przesłanki wyrażenia zgody są nieprecyzyjne, a w konsekwencji sama decyzja KRS jest dyskrecyjna.

Konkluzje

Opiniowana ustawa zawiera szereg rozwiązań budzących wątpliwości, m.in. co do zgodności z Konstytucją. Pozbawia kandydatów na sędziego Sądu Najwyższego prawa do skutecznego odwołania od decyzji KRS (narusza w ten sposób art. 60 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 13 w zw. z art. 6 EKPC), dopuszcza wybór kandydata na urząd sędziego SN pomimo braku wymaganej dokumentacji potwierdzającej jego dorobek zawodowy, osłabia samorząd sędziowski oraz próbuje umożliwić wybór nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dwa lata przed końcem kadencji obecnej Pierwszej Prezes. O niezgodności z Konstytucją świadczy również fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawiła opinii w przedmiocie niniejszej ustawy.

Ustawa z 20 lipca 2018 r. stanowi przykład instrumentalizacji prawa na potrzeby realizacji celów politycznych, które są niezgodne z Konstytucją RP, m.in. z zasadą nieusuwalności sędziów oraz wyrażoną w preambule zasadą rzetelności i sprawności instytucji publicznych. Prawo instrumentalnie tworzone na potrzeby polityczne nie ma należnego prawa autorytetu. Z kolei tryb uchwalania opiniowanego projektu – pospieszny i pozbawiony debaty – podważa zaufanie do tworzonego prawa. Jednocześnie opiniowana ustawa nie zawiera jakichkolwiek rozwiązań, które odpowiadałyby na najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Jest to kolejna ustawa kadrowa, która tym razem prowadzi do sytuacji patologicznej – w myśl realizacji celów politycznych (przyspieszenia nielegalnej wymiany sędziów w Sądzie Najwyższym) stwarza

7 Oświadczenie SSN K. Rączki z 12 lipca 2018 r. – <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/O%C5%9Bwiadczenie%20SSN%20Krzysztofa%20R%C4%85czki.pdf>.

mechanizmy, które pozwolą na wybór niekoniecznie najlepszych kandydatów na sędziów najważniejszego sądu w Polsce.

Projekt ustawy nie zawierał jakiegokolwiek oceny skutków regulacji, oprócz ogólnikowego stwierdzenia, iż „wywołuje pozytywne skutki społeczne”. Jednocześnie projektodawca wskazał, że „projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem europejskim”, podczas gdy Biuro Analiz Sejmowych uważa, iż przedmiot regulacji w ogóle nie jest przedmiotem prawa Unii Europejskiej. Oba te stwierdzenia wydają się ignorować fakt wszczęcia przeciwko Polsce procedury naruszenia Traktów UE w związku z wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym⁸.

Projekt opinii został sporządzony przez dr Barbarę Grabowską-Moroz.



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara

⁸ Por. Opinia RPO z 18 lipca 2018 r. dotycząca projektu nowelizacji ustaw o prokuraturze, SN, KRS, s. 16 – <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20RPO%20dotycz%C4%85ca%20projektu%20nowelizacji%20ustaw%20o%20prokuraturze%2C%20SN%2C%20KRS%20.pdf>.