



PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa, dnia 24 lutego 2020 r.

BO.60.5.2020

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo nr BPS.DKS.KU.0401.4.2020, które wpłynęło do Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 22 stycznia 2020 r., zawierające prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50) w załączeniu przesyłam stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące rozwiązań zaproponowanych w projekcie.

*2 w/wzemi. Szanunku
Michał Woli-Jedynki*

Stanowisko

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50)

Pismem skierowanym do Prezesa NSA z dnia 21 stycznia 2020 r. (BPS.DKS.KU.0401.4.2020) Przewodniczący senackiej Komisji Ustawodawczej zwrócił się o opinię w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (inicjatywa ustawodawcza Senatu - druk senacki nr 50).

Zgodnie z uzasadnieniem, celem przedstawionego do zaopiniowania projektu ustawy jest dostosowanie przepisów prawa krajowego, w zakresie obowiązku zapewnienia każdemu prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu, do wymogów wynikających z prawa Unii Europejskiej po wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. i wyroku Sądu Najwyższego Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7 /18).

Projekt ustawy dotyczy:

- nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie nowego modelu wyboru sędziów do KRS (art. 1);

- zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym mającej na celu likwidację Izby Dyscyplinarnej i rozstrzygnięcie o przekazaniu do kompetencji innym podmiotom rozpatrywanie spraw, którymi zajmowała się ta Izba oraz przywrócenie Sądowi Najwyższemu autonomii regulaminowej (art. 6);

- wyeliminowania przepisów odnoszących się do Izby Dyscyplinarnej SN oraz Prezesa SN kierującego Izbą Dyscyplinarną SN zawartych w ustawie - Prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 2), ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 3), ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 4) oraz ustawie - Prawo o Prokuraturze (art. 5);

- uregulowania w proponowanych przepisach przejściowych i dostosowujących statusu sędziów powołanych przez Sejm na stanowisko członka KRS (na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej

Radzie Sądowniczej oraz niektórych innych ustaw¹), statusu prawnego rozstrzygnięć KRS, statusu prawnego sędziów powołanych przez Prezydenta na wniosek KRS, statusu orzeczeń wydanych przez tych sędziów oraz statusu sędziów Izby Dyscyplinarnej SN oraz sądów dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych.

Projekt przedstawiony do zaopiniowania nie pozostaje bez wpływu na działalność sądownictwa administracyjnego, bowiem proponowane w projekcie przepisy przejściowe i dostosowujące określają status sędziów i asesorów sądowych w sądzie administracyjnym powołanych na przez Prezydenta, na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami nowelizacji ustawy o KRS z dnia 8 grudnia 2017 r., a także status orzeczeń wydanych przez tych sędziów i asesorów.

Uwagi szczegółowe.

1. Ograniczenie biernego prawa wyborczego do KRS, zawarte w art. 1 pkt 2 projektu ustawy nadającym nowe brzmienie art. 11b ust. 2 ustawy o KRS, należy uznać za niezgodne z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Proponowany przepis wyłącza możliwość kandydowania sędziów delegowanych (stan w momencie wyborów i w okresie 5 lat przed ich ogłoszeniem) do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanej, a także Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej albo urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych.

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, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Na poziomie konstytucyjnym nie przewidziano ograniczenia, aby któryś z sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych lub wojskowych, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie mógł być wybranym do składu KRS. Dotyczy to również sędziów delegowanych na podstawie przepisów art. 77 § 1 ust. 2, 2a - 2b ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Konstytucja wymienia

¹ (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), zwana dalej - nowelizacją ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r.

organy konstytucyjne, których dotyczy zasada niepołączalności urzędów czy też funkcji, nie przewiduje zasady niepołączalności tego ograniczenia w stosunku do KRS. Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu na kandydowanie i wybór do KRS. Odwołując się do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ograniczającej członkostwo w KRS prezesom i wiceprezesom sądów powszechnych (TK 25/07), ograniczenie prawa do członkostwa w Radzie sędziów delegowanych musiałoby mieć szczególne umotywowanie i umocowanie konstytucyjne, w przeciwnym przypadku za niekonstytucyjny należy uznać „przepis ustawy, którym ustawodawca, regulując konstytucyjne prawo uprawnionego, uzupełnia Konstytucję i dokonuje jej ograniczającego dointerpretowania z naruszeniem jej zasad. Przekroczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego jest w rozpatrywanym wypadku tym bardziej niedopuszczalne, że KRS, działając w składzie konstytucyjnie określonym, występuje wobec innych organów władzy publicznej jako niezależny organ konstytucyjny stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, będąc w tym zakresie jedną z głównych instytucji w systemie demokratycznego państwa prawnego.”².

2. Ciągłość działania organów konstytucyjnych.

Zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady ciągłości działania organów konstytucyjnych (art. 2 i art. 7 w zw. z art. 186 ust.1 Konstytucji) można postawić zaproponowanej w art. 7 przepisów przejściowych i dostosowujących regulacji wygaszającej mandat członków KRS i określającej wybór nowych członków KRS. Analiza zaproponowanych rozwiązań związanych z procedurą wyboru wskazuje na co najmniej 4 miesięczną przerwę w funkcjonowaniu konstytucyjnego organu. KRS jest konstytucyjnym organem państwa, wyposażonym w szereg istotnych kompetencji, których realizacja stanowi element wykonywania przez państwo jego funkcji. Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa jest, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny³.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07)

³ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06)

3. Status sędziów powołanych na urząd przez Prezydenta, na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonej przepisami nowelizacji ustawy o KRS z dnia 8 grudnia 2017 r.

Rozwiązaniom prawnym zaproponowanym w przepisach przejściowych i dostosowujących w art. 9 ust. 1 i art. 11 prowadzącym w istocie, do usunięcia sędziów powołanych na urząd sędziego przez Prezydenta, na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonej przepisami nowelizacji ustawy o KRS z dnia 8 grudnia 2017 r., należy postawić zarzut naruszenia przepisów Konstytucji.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Konstytucyjnym wyjątkiem od zasady nieusuwalności sędziów określonej w art. 180 Konstytucji jest orzeczenie sądu.

Akt powoływania sędziego jest konstytucyjnym i ustawowym uprawnieniem Prezydenta⁴, nie wymagającym kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). Ustawodawca zwykły nie może zmieniać oraz rozszerzać tak określonych zasad w akcie wyższego rzędu, stąd zaproponowaną ingerencję ustawodawcy w konstytucyjnie ukształtowany system powoływania i nieusuwalności sędziów będący gwarancją niezawisłości sędziowskiej należy uznać za niedopuszczalną, przekraczającą granice swobody ustawodawcy.

Projektowana w ustawie wieloetapowość postępowania prowadząca do usunięcia sędziów - zakaz wykonywania czynności wynikających z powołania (art. 11 ust. 1), prawo zrzeczenia się urzędu sędziego w określonym terminie (art. 11 ust. 2), a po jego bezskutecznym upływie orzeczenie przez sąd dyscyplinarny kary złożenia sędziego z urzędu (art. 11 ust. 4) - ma za zadanie prawne wymuszenie na sędziach zrzeczenie się urzędu. Arbitralne pozbawienie sędziego możliwości orzekania przy formalnym pozostawieniu na stanowisku oraz obowiązek zrzeczenia się urzędu należy uznać za niezgodne z zasadą nieusuwalności sędziów.

Podnieść należy także, że tak zaproponowana regulacja nie daje swobody orzekania sądowi dyscyplinarnemu. Poprzez wskazanie, że „sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia z urzędu sędziego” ustawodawca ograniczył swobodę sądu dyscyplinarnego w kilku płaszczyznach. Nałożono na sąd obowiązek ukarania, pozbawiono go możliwości odstąpienia od wymierzenia kary, wyłączona została możliwość dostosowania kary do stopnia zawinienia sędziego. Z orzecznictwa

⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. akt K 18/09)

Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że sąd dyscyplinarny musi mieć zapewnioną możliwość dostosowania kary do stopnia zawinienia, a to z kolei nakłada na ustawodawcę obowiązek zróżnicowania sankcji dyscyplinarnych⁵. „Sztywność sankcji bez możliwości różnicowania jej w zależności od konkretnych stanów faktycznych i - co za tym idzie - bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w konkretnej sprawie narusza zarówno zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), jak i zasadę proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji).”⁶.

Uzasadnienie automatycznego usunięcia sędziów ze względu na wadliwie umocowany organ wnioskujący o jego powołanie może być postrzegane jako niedopuszczalne przerzucenie negatywnych konsekwencji decyzji ustawodawcy na sędziów i naruszać konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nią prawa.⁷

Ponadto należy ocenić, że zaproponowana regulacja wyklucza indywidualną ocenę, czy (w jakim stopniu) wadliwość procesu powołania sędziego prowadzi do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust.1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka, który został użyty do jego realizacji. Środka niezbędnego, który chroni wskazane w uzasadnieniu wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków⁸. Na tle zaproponowanej regulacji i jej uzasadnienia powstaje pytanie, czy przepisy spełniają te wymogi.

4. Rozwiązania dotyczące procedury wyborów sędziów do KRS.

Zawarte w art. 1 pkt 1 - 3 propozycje zmian ustawy o KRS (art. 9a, art.11a - 11e, art. 11 f – 11i) zawierają rozwiązania zastępujące dotychczasowy model wyboru sędziów do KSR przez Sejm (uchylenie art. 9a tej ustawy), modelem opartym na zasadzie bezpośrednich i powszechnych wyborów przez sędziów, z uczestnictwem innych podmiotów. Przyjęte przez projektodawcę rozwiązania dotyczące procedury wyborów wymagają korekty.

⁵ K 24/98, K 2/07

⁶ K 19/08

⁷ Por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 43/01), 20 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08)

⁸ Por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2012 r. (sygn. akt P 27/11)

4.1. Należy rozważyć potrzebę doprecyzowania kalendarza wyborczego - brak rozstrzygnięcia dotyczącego czasu wydania postanowienia o zarządzeniu wyborów (art. 11d ust. 1), przy jednoczesnym określeniu daty wyborów zdeterminowanej upływem kadencji (art. 11d ust. 2 pkt 1), czy terminu do zgłaszania kandydatów (art. 11b ust. 3), może prowadzić do braku lub ograniczenia możliwości realizacji czynności związanych z procedurą wyborczą np. w zakresie realizacji upublicznienia listy kandydatów (art. 11d ust. 3 pkt 1), czy wysłuchania publicznego kandydatów (art. 11b ust. 6), w skrajnym przypadku może to uniemożliwić zgłaszanie kandydatów przez podmioty uprawnione.

4.2. Doprecyzowania wymagają kompetencje przyznane poszczególnym podmiotom w procedurze wyboru sędziów:

4.2.1. Zgodnie z art. 11d ust.1 i ust. 2 pkt 3 organ zarządzający wybory w postanowieniu o zarządzeniu wyborów określa m.in. formę przeprowadzenia wyborów (karty do głosowania albo głosowanie elektroniczne), zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 1 Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia określi sposób głosowania w formie kart wyborczych, a zgodnie z ust. 2 tego przepisu - może także określić zasady przeprowadzania wyborów w formie głosowania elektronicznego. Jeżeli organowi zarządzającemu wybory pozostawia się decyzję o wyborze formy przeprowadzenia wyborów, to nie może być to ograniczone przez brak przepisów wykonawczych, nawet jeśli przewiduje się przy wydaniu tych przepisów zasięgnięcia opinii tych organów;

4.2.2. Zgodnie z zamysłem projektodawcy, podmiotem przeprowadzającym wybory jest komisja wyborcza powołana przez organ zarządzający wybory na podstawie art. 11d ust. 3 pkt 3, której zadania określa art. 11g. Zasadnym wydaje się doprecyzowanie przepisów dotyczących składu tej komisji, zwłaszcza wobec jej uprawnienia ogłaszania, w drodze obwieszczenia, wyników wyborów w Monitorze Polskim, a także wobec pewnego braku symetrii w zakresie szczegółowości przepisów dotyczących komisji skrutacyjnych powoływanych przez prezesów sądów (art.11e ust. 1 pkt 2);

4.2.3. Doprecyzowania wymaga przepis ust. 2 w art.11e, tak aby w decyzji organu zarządzającego wybory o utworzeniu komisji skrutacyjnej dla więcej niż jednego sądu, uczestniczyli wszyscy prezesi sądów, w których wybory przeprowadzałyby tak powołana komisja skrutacyjna;

4.2.4. Projektodawca nie wskazuje podmiotu właściwego do sporządzenia list sędziów uprawnionych do głosowania (wzór ma określić zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 Minister Sprawiedliwości), choć nakazuje prezesom sądów przekazanie organom zarządzającym wybory informacji o aktualnej liczbie sędziów danego sądu; uregulowanie tej kwestii wydaje się być zasadne wobec zaprojektowanego obowiązkowego udziału sędziów w wyborach oraz w związku z tym, że jest to jeden z dokumentów z wyborów, o których mówi art. 11h dotyczący protestów wyborczych, a także rozstrzyga o przysługującym sędziemu prawie wniesienia takiego protestu;

4.2.5. Projektodawca w art. 11g ust. 1 wymienia dokumenty przekazywane komisji wyborczej przez komisję skrutacyjną. Przepis ten należy ujednolicić z używaną siatką pojęć i nazw: „oddane w wyborach głosy” - zapewne chodzi o karty do głosowania, „lista głosujących” - art. 11f ust 1 pkt 2 mówi o liście uprawnionych do głosowania;

4.2.6. Art. 11f - ze względu na zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, zasadnym wydaje się uzupełnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wytycznych dotyczących treści tego rozporządzenia o takie elementy, jak konieczność zapewnienia tajności głosowania, możliwości weryfikacji danych zawartych na listach poparcia, czy zapewnienia bezpieczeństwa tych danych;

4.2.7. Proponowane przepisy nie regulują kwestii oceny prawidłowości zgłoszonych przez uprawnione podmioty kandydatów, tzn. czy zgłoszony w trybie art. 11b ust. 1 kandydat na członka Rady spełnia kryteria określone w art. 11a ust. 1 (sędzia właściwego sądu) oraz 11b ust. 2 (wyłączenie z możliwości kandydowania sędziego delegowanego do MS, Kancelarii Prezydenta lub MSZ)⁹.

4.3. Rozważenia wymaga zmiana redakcji przepisu dotyczącego wysłuchania publicznego kandydatów (art. 11b ust. 6); w zaproponowanym brzmieniu publiczne wysłuchane kandydatów następuje wyłącznie na wniosek kandydatów, określonych w liczbie mnogiej, co może utrudniać realizację przepisu.

⁹ Patrz uwaga zawarta 1.1.