



Warszawa, 05-05-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.510.27.2024.JRO

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 19 kwietnia br. nr DLUS-II.4601.7.2024 z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, przekazuję w załączeniu moją opinię.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

**Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich nt. projektu ustawy o zmianie ustawy –
Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów
wojskowych (wersja z 16 kwietnia 2024 r.)**

Opiniowany projekt stanowi krok w dobrym kierunku, ale nie realizuje wszystkich wymagań konstytucyjnych i międzynarodowych, a zwłaszcza tych wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (zasada skutecznej ochrony sądowej) oraz art. 60 Konstytucji RP (prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach). Wbrew deklaracjom zawartym w uzasadnieniu, projekt nie wykonuje w pełni wyroku Wielkiej Izby TSUE z 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19.

Po pierwsze, projekt ustawy wymaga wprost uzasadnienia decyzji jedynie w odniesieniu do odwołania z delegowania do innego sądu (art. 1 pkt 3 projektu dodający zdanie trzecie do art. 77 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych¹), natomiast brak jest przepisu wymagającego uzasadnienia decyzji o samym delegowaniu. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem TSUE, nie tylko decyzja o zakończeniu delegowania, ale również decyzja dotycząca delegowania sędziego powinna być należyście uzasadniona². Choć można próbować wywodzić wymóg uzasadnienia decyzji o delegowaniu z obowiązku podawania przyczyn delegacji w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 1 pkt 4 projektu dodający § 4a do art. 77 pusp), to jednak nie są to pojęcia tożsame – to pierwsze odnosi się do adresata decyzji, a to drugie do opinii publicznej. Na marginesie warto zauważyć, że nowy art. 77 § 4a pusp nie określa żadnego terminu na ogłoszenie w BIP przyczyn delegacji lub odwołania z delegacji.

Po drugie, projekt określa przesłanki delegowania sędziego, natomiast nie określa żadnych przesłanek odwołania z delegacji. Sam wymóg podania uzasadnienia odwołania (nowy art. 77 § 3 pusp) jest ogólnikowy i nie wynikają z niego żadne kryteria oceny zasadności odwołania. W ocenie RPO, projekt nie gwarantuje, że uzasadnienie odwołania będzie „należyte” w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie TSUE, a zatem oparte na precyzyjnych i sprawiedliwych przesłankach.

Po trzecie, samo uregulowanie kryteriów delegowania sędziów nie gwarantuje, że decyzje Ministra Sprawiedliwości będą w istocie rzetelne. Gwarancją rzetelności decyzji byłoby poddanie ich kontroli sądowej. Opiniowany projekt utrzymuje co do

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 334), dalej: pusp.

² Wyrok Wielkiej Izby TSUE z 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19, pkt 79.

istoty dyskrejonalny model delegacji sędziowskich, w ramach którego Minister Sprawiedliwości z urzędu decyduje o delegowaniu konkretnego sędziego do konkretnego sądu. Sędziowie nadal nie będą więc mieli formalnej możliwości zgłoszenia swojej kandydatury do delegacji. Oczywiście mogą oni nieformalnie wystąpić z pismem do Ministra z prośbą o delegowanie do określonego sądu, ale z uwagi na brak regulacji, Minister nie ma obowiązku udzielenia na nie odpowiedzi, a od odmowy delegowania chętnego sędziego do określonego sądu nie można się odwołać. Minister nie ma nawet formalnego obowiązku wydania decyzji odmownej w przypadku wniosku sędziego o delegowanie go do innego sądu. Jak wiadomo z dotychczasowej praktyki, wiąże się z tym ryzyko faworyzowania określonych sędziów przez Ministra Sprawiedliwości przy delegowaniu ich do sądów wyższej instancji, a zarazem pomijania innych sędziów. Pominięcie w przepisach pusp regulacji dotyczącej procedury ubiegania się o delegację oraz ścieżki odwoławczej od decyzji odmownej budzi wątpliwości z punktu widzenia prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP) oraz zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP).

Jak słusznie wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, prawo dostępu do służby publicznej odnosi się nie tylko do ubiegania się o przyjęcie do służby w ogóle, ale również do ubiegania się o określone stanowisko w obrębie tej służby³. Delegacja do sądu wyższej instancji powinna być zatem dostępna dla wszystkich zainteresowanych sędziów na klarownych i precyzyjnych zasadach, a nie tylko dla sędziów uznaniowo wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości. Dlatego też, w ocenie RPO, przepisy powinny przewidywać możliwość delegowania przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek sędziego, a odmowa delegacji sędziego do określonego sądu powinna następować w formie uzasadnionej decyzji z gwarancją możliwości odwołania do sądu.

W doktrynie podkreśla się też, że gwarancją realnego charakteru prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach jest to, by kluczowe decyzje personalne w obrębie tej służby były poddane kontroli sądowej: „Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych może bowiem stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym narusza konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach”⁴.

Po czwarte, opiniowany projekt nie przewiduje żadnej ścieżki odwoławczej od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania z delegacji. Tymczasem we wspomnianym wyżej wyroku TSUE wyraźnie stwierdził, że „ponieważ odwołanie

³ M. Florczak-Wątor, uw. z nb. 42 do art. 60, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016.

⁴ M. Florczak-Wątor, uw. z nb. 54 do art. 60, *op. cit.*

sędziego z delegowania bez jego zgody może spowodować dla niego skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga, aby system regulujący zastosowanie takiego środka był obwarowany wszelkimi gwarancjami koniecznymi do uniknięcia ryzyka wykorzystania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, co zakłada w szczególności, że **wspomniany środek powinien podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej** zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa zapisane w art. 47 i 48 Karty Praw Podstawowych⁵. Aktualnie decyzje o odwołaniu z delegacji bywają kontestowane przez sędziów w drodze pozwów o ochronę dóbr osobistych oraz wniosków o zabezpieczenie, co trudno jednak uznać za optymalny model ścieżki odwoławczej w przypadku zagadnienia publicznoprawnego.

Po piąte, opiniowany projekt nie zmienia aktualnego stanu prawnego, w ramach którego możliwe jest delegowanie do sądu wyższej instancji Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, co zdaniem TSUE „może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności innych członków rozpatrywanych składów sędziowskich na czynniki zewnętrzne (...), ponieważ członkowie ci mogą obawiać się, że sędzia delegowany będzie brał udział w dotyczących ich postępowaniach dyscyplinarnych”.⁶

Po szóste, w przekonaniu RPO, ponownego namysłu wymaga kwestia delegowania sędziów do urzędów obsługujących władzę wykonawczą i ustawodawczą, tj. Ministerstwa Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W pierwszej kolejności warto wskazać, że rozwiązanie to rodzi ryzyko wytwarzania się nieformalnych więzów lojalności między sędzią a egzekutywą i legislatywą, które mogą podać w wątpliwość jego niezawisłość. Ponadto, wątpliwości budzi zjawisko sędziów przebywających na wieloletnich delegacjach w urzędach, którzy *de facto* tracą kontakt z orzekaniem, a zachowują przywileje mające gwarantować im niezawisłość w orzekaniu (jak wyższe wynagrodzenie czy stan spoczynku), co kontrastuje ze zwykłymi urzędnikami, którzy w tym samym czasie wykonują podobne obowiązki w danym urzędzie, a nie mają takich przywilejów. Stąd należałoby rozważyć np. wprowadzenie maksymalnego okresu delegacji sędziów do urzędów obsługujących egzekutywę i legislatywę albo całkowite zniesienie tego rodzaju delegacji.

Po siódme, z punktu widzenia postanowień art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 60 Konstytucji RP nie ma powodów do rozróżniania między procedurą delegowania

⁵ *Ibidem*, pkt 83.

⁶ *Ibidem*, pkt 86.

sędziów powszechnych a procedurą delegowania sędziów administracyjnych. Dlatego też analogiczne zmiany do proponowanych powinny również zostać wprowadzone do art. 13 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.). W aktualnym stanie prawnym, Prezes NSA przy podejmowaniu decyzji o delegowaniu sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest związany żadnymi kryteriami ani wymogiem uzasadnienia.

Reasumując, w związku z powyższymi uwagami RPO postuluje:

- 1) wprowadzenie wyraźnego wymogu uzasadnienia decyzji o delegowaniu sędziego;
- 2) wprowadzenie terminu na ogłoszenie w BIP przyczyn delegacji określonego sędziego lub przyczyn jego odwołania z delegacji;
- 3) wyraźne określenie przesłanek odwołania z delegacji sędziego;
- 4) uregulowanie procedury ubiegania się przez sędziego o delegację do innego sądu, w tym zwłaszcza do sądu wyższej instancji. Odmowa delegacji sędziego na jego wniosek powinna przybierać formę decyzji zaskarżalnej do sądu;
- 5) poddanie kontroli sądowej decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy delegacji sędziego na jego wniosek oraz odwołania sędziego z delegacji;
- 6) wprowadzenie zasady *incompatibilitas* w zakresie zakazu kumulacji funkcji rzecznika dyscyplinarnego lub jego zastępcy z funkcją sędziego delegowanego;
- 7) rozważenie temporalnego ograniczenia delegowania sędziów do urzędów obsługujących władzę wykonawczą i ustawodawczą albo całkowita rezygnacja z tego rodzaju delegacji;
- 8) rozważenie wprowadzenia zmian analogicznych do proponowanych w odniesieniu do procedury delegowania sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.