



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.35.2017.AJK

**Pan  
Andrzej Duda  
Prezydent RP**

**Kancelaria Prezydenta  
Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 10  
00-902 Warszawa**

**W związku z uchwalonymi przez polski parlament ustawami: ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa o KRS) oraz ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych albo P.u.s.p.), mając na względzie to, że zawarte w nich rozwiązania prawne dotyczą bezpośrednio sfery konstytucyjnych gwarancji dostępu do sądu cechującego się niezależnością i niezawisłością, realizując zadanie stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP), przedstawiam Panu Prezydentowi następujące uwagi.**

## **I. Uwagi wstępne**

W dniu 12 lipca 2017 r. na 45. posiedzeniu Sejmu RP uchwalone zostały: ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. W dniu 14 lipca br. Senat przyjął obie ustawy bez wprowadzenia do nich poprawek.

Zastrzeżenia co do konstytucyjności proponowanych w projekcie zmian wyraziły organy przedstawicielskie władzy sądowniczej, m.in. Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów oraz Zebrania Sędziów Sądów Apelacyjnych, jak również instytucje międzynarodowe, tj. Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, jak i Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu. Zastrzeżenia co do kształtu proponowanego projektu wyraził również Rzecznik Praw Obywatelskich w pismach skierowanych do Marszałka Sejmu (pismo z dnia 12 kwietnia 2017 r. o nr VII.510.2.2017.AJK/MW oraz pismo z dnia 28 czerwca 2017 r. o nr VII.510.27.2017.AJK), a także podczas 43. posiedzenia Sejmu RP, na którym to posłowie obradowali nad sprawozdaniem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka dotyczącym tegoż projektu.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązany jestem konstytucyjnie do stania na straży praw i wolności człowieka i obywatela, w związku z czym jednym z moich zadań jest obserwowanie procesu legislacyjnego i informowanie o wszelkich potencjalnych zagrożeniach w tym zakresie. Wskazane ustawy zawierają w mojej ocenie rozwiązania, które zagrażają realizacji konstytucyjnego prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Zagadnienie to w sposób bezpośredni wiąże się również z kwestią niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Niezależność sądownictwa to wartość dla każdego obywatela. To najważniejszy mechanizm ochrony praw i wolności przed przemocą ze strony władzy. **W mojej ocenie przyjęcie wskazanych ustaw nie służy kompleksowej reformie wymiaru sprawiedliwości, lecz zmierza do podporządkowania sądów władzy politycznej.**

## **II. Zastrzeżenia konstytucyjne dotyczące ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa**

Jeśli chodzi o ustawę o KRS, to po pierwsze pragnę wskazać, że **propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej (art. 1 pkt 1 ustawy) skutkuje**

**ryzykiem zwiększenia ingerencji politycznej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 173 Konstytucji RP, jak również z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.** Wprawdzie art. 187 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, że sposób wyboru członków KRS określa ustawa, nie oznacza to jednak, że ustawodawca ma całkowitą swobodę regulacyjną w tym zakresie. Propozycje legislacyjne w tym względzie muszą bowiem uwzględniać konstytucyjne zasady odnoszące się do gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które zostały wyrażone w art. 10, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Konstytucja RP określając skład KRS wskazuje w art. 187 ust. 1 pkt 2, że KRS składa się z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Z kolei w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP mowa jest o tym, iż parlament jest w składzie Rady reprezentowany przez czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Z porównania treści tych dwóch jednostek redakcyjnych Konstytucji RP wyraźnie wynika, że ustawa zasadnicza przewiduje tryb wyboru przez ciało prawodawcze jedynie członków, o których mowa w jej art. 187 ust. 1 pkt 3. Brak jest natomiast takiego postanowienia w treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, który odnosi się do przedstawicieli sądów w Radzie. W konsekwencji, mając na uwadze art. 187 Konstytucji RP oraz zasady konstytucyjne wyrażone w art. 10 ust. 1, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć, że decyzja o wyborze tej kategorii członków Rady (przedstawicieli sądów) pozostawiona została przez ustrojodawcę do wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej. Nie jest zatem możliwa do akceptacji, z konstytucyjnego punktu widzenia, propozycja przenosząca na organ władzy ustawodawczej kompetencję wyboru członków KRS spośród sędziów.

Podobne stanowisko wyrażone zostało w opinii Biura Legislacyjnego Sejmu RP, w którym słusznie zauważono, że „art. 187 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje ilu członków KRS wybiera Sejm i Senat. Gdyby kolejnych 15 członków miało być wybieranych przez Sejm to kompetencja Sejmu do wyboru tych członków wynikałaby wprost z przepisów Konstytucji RP 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 RP), czy członków Trybunału Stanu (art. 199 ust. 1 Konstytucji RP). Skoro Konstytucja RP 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 (...). Biuro Legislacyjne zasadnie wskazało również, 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” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że sędziów do pełnienia funkcji członków KRS będzie wybierał Sejm wyłącznie spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka Sejmu. Co prawda, kandydatury te będą przedstawiane przez Marszałka Sejmu w oparciu o propozycje zgłoszone przez Prezydium Sejmu, grupę co najmniej 50 posłów bądź stowarzyszenia zrzeszające sędziów (art. 1 projektu). Nie usuwa to jednak wątpliwości co do tego, że proponowany model jednoosobowego monopolu inicjatywy Marszałka Sejmu co do przedstawiania Sejmowi kandydatów do KRS tworzy możliwość upolitycznienia procedury wyborów członków organu, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustawa nie przyznaje bowiem stowarzyszeniom sędziowskim prawa zgłoszenia kandydatów na członków KRS. Stowarzyszenia te będą mogły jedynie zgłosić rekomendacje dotyczące kandydatów. W praktyce więc Marszałek Sejmu ani Sejm nie będą musiały uwzględniać, ani nawet zapoznawać się z rekomendacjami stowarzyszeń. W konsekwencji stowarzyszenia sędziowskie nie będą mieć realnego wpływu na przedstawianie parlamentowi kandydatów swojego środowiska do pełnienia funkcji w KRS.

**Po drugie, wątpliwości konstytucyjne wywołuje zmiana wewnętrznego ustroju KRS poprzez utworzenie w ramach tego organu dwóch nieznanymi Konstytucji izb, w postaci Pierwszego oraz Drugiego Zgromadzenia. Z zarzutem tym związane są bezpośrednio wątpliwości dotyczące wyboru sędziów oraz asesorów sądowych przez te Zgromadzenia. W wielu opiniach podnoszony jest zarzut, iż odebranie KRS konstytucyjnej kompetencji do formułowania wniosków o powołanie do pełnienia urzędu**

sędziego i przekazanie jej organom nieznanym Konstytucji: Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu Rady narusza przepisy art. 179, art. 186 i art. 187 Konstytucji RP.

Pragnę również zwrócić uprzejmie uwagę Pana Prezydenta na poważne wątpliwości co do zgodności proponowanej regulacji ustawowej z Konstytucją RP. Jak podnosi się w doktrynie prawa konstytucyjnego, „mieszany charakter składu Rady nie oznacza jej wewnętrznego podziału na kurie, czy zespoły. Krajowa Rada Sądownictwa działa jako jednolity organ kolegialny, wszystkim jej członkom przysługuje jednakowa pozycja w jej składzie, a w szczególności jednakowe prawo głosu. Z tego punktu widzenia należy podkreślić, że w składzie Krajowej Rady Sądownictwa wyraźną przewagę liczbową posiadają przedstawiciele władzy sądowniczej, a wśród nich - sędziowie wybrani przez swoje środowiska. Jest to logicznym następstwem powierzenia Radzie zadania ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tym bardziej że pozostałe władze zachowują inne środki oddziaływania na skład i funkcjonowanie sądownictwa” (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 187 Konstytucji* [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2005. s. 3-4).

Ponadto, zgodnie ze wskazaną regulacją Pierwsze Zgromadzenie miałoby możliwość zawetowania powołania sędziego, a weto takie mogłoby zostać przełamane jedynie, gdyby piętnastu sędziów pełniących funkcję członków KRS, a ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednomyślnie zagłosowały na danego kandydata na sesji plenarnej KRS. Taka jednomyślność w głosowaniu byłaby szczególnie trudna do osiągnięcia w praktyce, a więc dawałaby decydującą rolę władzy ustawodawczej i wykonawczej, które byłyby w stanie faktycznie kontrolować oraz blokować procesy powołania sędziów. Tak silny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej w tej dziedzinie stałby w sprzeczności ze standardami w zakresie niezależności sądownictwa. Z punktu widzenia utrzymania niezależności władzy sądowniczej, bardzo ważne jest, aby powoływanie sędziów odbywało się w sposób niezależny i niepodlegający ingerencji władzy ustawodawczej lub wykonawczej.

Poprzez przyznanie głosom członków Pierwszego Zgromadzenia Rady (mającego się składać w 70% z polityków) większej wagi niż głosom członków Drugiego Zgromadzenia Rady (mającego się składać z sędziów wybieranych przez większość parlamentarną) doprowadzi się do zniesienia zasady równości materialnej głosów członków KRS.

**Po trzecie, wygaszenie kadencji dotychczasowych członków KRS po upływie 30 dni od wejścia w życie zmienionej ustawy o KRS (art. 5 ustawy) jest niezgodne z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata.** Należy podkreślić, że art. 187 ust. 4 Konstytucji RP stanowiący, że „ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków, określa ustawa” nie upoważnia ustawodawcy zwykłego do przerywania konstytucyjnie określonej kadencji wybranych członków Rady. Przepis ten bowiem w żadnym stopniu nie obejmuje zagadnienia kadencyjności wybranych członków KRS, które regulowane jest odrębną jednostką redakcyjną ustawy zasadniczej (tj. art. 187 ust. 3 Konstytucji RP).

Podpisanie ustawy w opisanym kształcie może narazić państwo polskie na sytuację skutkującą naruszeniem prawa każdej osoby do niezależnego sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

### **III. Zastrzeżenia konstytucyjne dotyczące ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych**

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadza **nowy model powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych wszystkich szczebli.** W obecnym stanie prawnym powoływanie prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych następuje po uzyskaniu przez Ministra Sprawiedliwości opinii - stosownie zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji lub okręgu. W przypadku negatywnej opinii tych organów samorządu sędziowskiego wymagane jest uzyskanie przez Ministra Sprawiedliwości pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Negatywna opinia KRS w obecnym stanie prawnym uniemożliwia powołanie na stanowisko prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego kandydata wybranego przez Ministra Sprawiedliwości (art. 23 i 24 P.u.s.p.). Zgodnie z przepisami zawartymi w nowej ustawie, Minister Sprawiedliwości dla powołania prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych nie będzie musiał uzyskać jakichkolwiek opinii (wiązących bądź niewiązących) ze strony środowiska sędziowskiego. Rola samorządu sędziów ograniczona będzie jedynie do zapoznania się z nowym prezesem sądu apelacyjnego lub okręgowego przedstawionym przez Ministra Sprawiedliwości. Analogiczne zmiany zaproponowano w odniesieniu do powoływania wiceprezesów sądów

(art. 23-25 P.u.s.p. po zmianach przewidzianych w ustawie; dalej: P.u.s.p. po zmianach).

Jeśli chodzi o wybór prezesów i wiceprezesów sądów rejonowych to ustawa przewiduje odstępianie od zasady powoływania prezesa sądu rejonowego przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego, na rzecz powołania go przez Ministra Sprawiedliwości pomimo, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie o sygn. akt K 12/03 wyraźnie wskazano, że opinia przedstawicieli sędziów w procedurze wyboru prezesów stanowi gwarancję dla niezależności sądów. **W mojej ocenie przepisy art. 23-25 P.u.s.p. po zmianach są niezgodne z Konstytucją RP przez to, że prowadzą do przyznania Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnej władzy w powoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów. Sprzyjają więc tworzeniu systemu w którym prezesi sądów mogą być dyspozycyjni wobec Ministra Sprawiedliwości.** Tymczasem prezes sądu odpowiada między innymi za przydział sędziów do poszczególnych wydziałów oraz jest jednocześnie sędzią orzekającym w indywidualnych sprawach. W konsekwencji proponowany w ustawie mechanizm powołania prezesów może prowadzić do niedopuszczalnego konstytucyjnie wywierania przez Ministra Sprawiedliwości nacisku na te podmioty w sferze judykacyjnej, a także za ich pośrednictwem na sędziów.

Przyjęta ustawa oznacza odejście od standardów wyznaczonych przez dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do procedury powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych (por. orzeczenie z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93 oraz powołany powyżej wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). Z tych orzeczeń wynika, że Minister Sprawiedliwości powinien mieć istotny udział w procesie powoływania prezesów sądów, ale jego głos nie może być jednak dominujący, gdyż naruszałoby to zasadę niezależności sądu. Prezesi i wiceprezesi sądów wykonują zadania w ramach wymiaru sprawiedliwości, jak i zajmują się administrowaniem sądami. Dualizm ich kompetencji sprawia, że ustawodawca powinien stworzyć gwarancje ich niezawisłości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w celu zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania i odwoływania prezesów sądów. Oddanie w tym wypadku kompetencji w ręce organu administracji rządowej dopuszcza nieograniczony wpływ tego organu na czynności

jurysdykcyjne przez obsadzanie stanowiska, z którym wykonywanie tych czynności jest związane.

Dodatkowo, ustawa przewiduje zwiększenie wpływu Ministra Sprawiedliwości na powoływanie nowych sędziów funkcyjnych w sądach, a więc wizytatorów, przewodniczących wydziałów oraz ich zastępców. Zgodnie z postanowieniami ustawy, nowi prezesi, powołani w drodze decyzji Ministra Sprawiedliwości, będą mieli sześć miesięcy, aby dokonać przeglądu m.in. wśród wizytatorów i w tym okresie odwołać ich bez podania żadnej przyczyny (por. art. 37d P.u.s.p. po zmianach). Należy przy tym zauważyć, że wizytatorzy mają duży wpływ na rozwój sędziowskich ścieżek zawodowych poprzez formułowanie ocen dotyczących jakości pracy sędziów. Wprawdzie zgodnie z przepisami przewidzianymi w ustawie sędziego wizytatora powoływać ma prezes sądu apelacyjnego, ale przed jego powołaniem jest on zobligowany do zasięgnięcia opinii Ministra Sprawiedliwości. Negatywna opinia Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie będzie dla prezesa sądu apelacyjnego wiążąca. Oznacza to, że po wejściu w życie nowych przepisów Minister Sprawiedliwości będzie miał możliwość zablokowania powołania danej osoby na stanowisko wizytatora. **Uzależnienie powołania wizytatorów od opinii Ministra Sprawiedliwości oznaczać będzie, iż nie będą oni uznawani w środowisku sędziów za osoby bezstronne, co również spowoduje naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej.**

**Moje wątpliwości wzbudzają również przyjęte w ustawie zmiany odnoszące się do zasad odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji** (por. art. 27 § 1 pkt 1 i 3 P.u.s.p.). Jako podstawa do odwołania prezesów sądów powszechnych dodane zostały nowe przesłanki w postaci „uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych” oraz „szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”. Oceniając poprawność decyzji ustawodawcy o posłużeniu się w projekcie ustawy klauzulą generalną (zwrotem niedookreślonym) należy zauważyć, że organami stosującymi prawo bywają zarówno sądy, jak i organy administracji publicznej. Istotne znaczenie ma to, jakiemu podmiotowi przyznaje się kompetencję wypełniania treścią zwrotów niedookreślonych. Istnienie zwrotów niedookreślonych daje bowiem organom stosującym prawo większą swobodę i kompetencję interpretacyjną. Zdaniem prof. Ewy Łętowskiej, powinno się unikać operowania takimi zwrotami, gdy kompetencję do ich



dookreślania w procesie stosowania prawa będą miały organy administracji. Za trafniejsze uważa się tu kierowanie jej do sądu, który cechuje się bezstronnością i niezawisłością, a także jest wyposażony w lepsze gwarancje proceduralne, chroniące przed arbitralnością (E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, „Państwo i Prawo” Nr 7-8/2011, s. 18-19). **W mojej ocenie przesłanki odwołania prezesów sądów zawarte w przyjętej ustawie mają charakter klauzul generalnych i mogą prowadzić do podejmowania przez organ władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, dyskrecjonalnych decyzji, które w nieproporcjonalny sposób ingerują w wykonywanie władzy sądowniczej przez prezesów sądów.**

Ustawa nie przewiduje już rezygnacji z wiążącego charakteru negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie zamiaru odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu. Zgodnie z brzmieniem art. 27 § 4 P.u.s.p, opinię Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze odwoływania prezesów sądów uznano za wiążącą w przypadku podjęcia uchwały w tej sprawie większością kwalifikowaną 2/3 głosów. Niemniej jednak przepis ten trzeba rozpatrywać łącznie z postanowieniami ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którą to posłowie mają decydować o tym, kto spośród sędziów zasiądzie w KRS. W konsekwencji nie będzie to organ w pełni niezależny od władzy politycznej, a zatem uchwała podjęta przez KRS w sprawie zasadności bądź braku zasadności odwołania prezesa nie będzie stanowić wystarczającej gwarancji dla zapewnienia niezależności sądownictwa w tym aspekcie.

Szczególne wątpliwości z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa wywołuje art. 17 ust. 1 P.u.s.p. po zmianach, który przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do odwołania, w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów, bez zachowania jakichkolwiek wymogów przewidzianych w przepisach P.u.s.p. **Przyjęty mechanizm prawny przewiduje zatem w pełni dyskrecjonalną władzę Ministra Sprawiedliwości wobec osób pełniących aktualnie funkcje prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Zgodnie z uchwaloną ustawą, osoby te mogą zostać odwołane ze stanowiska prezesa (wiceprezesa) sądu bez podania przez Ministra Sprawiedliwości jakiegokolwiek powodu uzasadniającego ich odwołanie.**

W tym kontekście przypomnieć należy, że możliwość oceny motywów rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości, w świetle wartości konstytucyjnych jest wymogiem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawa. Przejrzystość działań władz publicznych jest bowiem z fundamentów współczesnego konstytucjonalizmu. Legitymizację osiąga się poprzez przejrzystość, a przejrzystości (transparentności) nie można osiągnąć bez informacji i na jej podstawie ukształtowanej wiedzy (por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r. o sygn. akt SK 30/05). Pomimo wskazanych standardów, w uzasadnieniu projektu ustawy skierowanego do Sejmu, RP nie przedstawiono, jakie względy merytoryczne przemawiają za koniecznością wprowadzenia tego rozwiązania.

Z uwagi na powyższe, **uwagam, że nowy sposób powoływania i odwoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej** (art. 178 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawca wskazywał, że zmian „nakierowane są na stworzenie nowego modelu powoływania prezesów sądów powszechnych poprzez zwiększenie swobody Ministra Sprawiedliwości, jako organ odpowiadającego za zapewnienie właściwego funkcjonowania sądownictwa powszechnego w wymiarze administracyjnym”. Zwiększenie swobody Ministra Sprawiedliwości nie jest jednak wartością konstytucyjną uzasadniającą ograniczenie takich zasad konstytucyjnych jak niezależność sądów, czy podział władz publicznych.

Niezależnie od powyższego pragnę przedstawić uprzejmie Panu Prezydentowi uwagi dotyczące także innych przepisów ustawy, które w mojej opinii rodzą uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia gwarancji niezawisłości sędziów i niezależności sądów, bądź stanowią zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich.

Niepokój wzbudza wprowadzenie w ustawie nowych sposobów wywierania nacisków na sędziów w postaci możliwości przeniesienia sędziego do innego wydziału bez jego zgody (art. 22 § 4b P.u.s.p. po zmianach) oraz możliwości ograniczenia dodatku „funkcyjnego” sędziego przez prezesa na skutek nowego narzędzia w ramach nadzoru - „uwagi”, jaką może zwrócić sędziemu (art. 37e P.u.s.p. po zmianach). Instrument w postaci możliwości przeniesienia sędziego do innego wydziału bez jego zgody może być odbierany jako ukryty rodzaj kary dyscyplinarnej stosowanej wobec niepokornych sędziów, którzy

będą w ten sposób zobowiązani do rozpatrywania spraw, w których się nie specjalizują. Ponadto, w mojej ocenie, przeniesienie sędziego do innego wydziału, bez jego zgody, zmniejszy efektywność orzecznictwa sędziego, który będzie potrzebował więcej czasu na rozpatrzenie zupełnie nowego dla niego rodzaju spraw i tym samym wpłynie to negatywnie na realizację konstytucyjnego prawa każdego do sądu. Niezależnie od podniesionych zastrzeżeń w ustawie brakuje zastrzeżenia, że przeniesienie bez zgody sędziego nie może spowodować zmiany miejscowości, w której sędzia pełni służbę, co może mieć miejsce w sytuacji powołania wydziałów zamiejscowych w związku z zapowiadanyimi zmianami w organizacji sądownictwa.

Negatywnie oceniam dodatkowy środek nacisku na sędziów, polegający na możliwości obniżenia dodatku funkcyjnego. Dodatek funkcyjny to składnik wynagrodzenia, a nie uznaniowa premia za wyniki. Nie wydaje się zatem, aby można było wynagrodzenie takie obniżać. Mam również wątpliwości co do propozycji rozszerzenia instrumentu wytyku na sędziów „funkcyjnych”, tj. przewodniczących wydziałów, ich zastępców i kierowników sekcji w przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych (art. 37e § 4 P.u.s.p. po zmianach).

Należy zwrócić uwagę również na możliwość wpływu prezesa sądu - a za jego pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości - na skład sędziowski w konkretnej sprawie. Wprowadźcie co do zasady, ustawa przewiduje zasadę losowego przydziału spraw sędziom. Od zasady tej można jednak odstąpić w przypadku, gdy sprawa podlega przydziałowi sędziemu pełniącemu dyżur (art. 47a § 1 P.u.s.p. po zmianach). Stwarza to możliwości manipulacji składem sędziowskim w konkretnej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości za pośrednictwem prezesa sądu, który ustala rozkład pracy w sądzie i wyznacza, jaki sędzia pełni dyżur w danym dniu. Tytułem przykładu można wskazać, że sędziowie, w decyzjach czy pozwolić podejrzanemu na wcześniejsze opuszczenie aresztu lub czy kogoś aresztować - mając jednocześnie świadomość, że decyzja niezgodna z linią prokuratury może oznaczać dla nich postępowanie dyscyplinarne - znajdować się będą pod naciskiem Ministra Sprawiedliwości pełniącego jednocześnie urząd Prokuratora Generalnego. W opisanym przypadku obywatel, którego prawa i wolności zależą od decyzji sędziego, straci prawo do

bezsronnego sądu, ponieważ będą istniały podstawy do uznania, że sędzia podjął wobec niego konkretną decyzję w obawie przed reperkusjami ze strony przedstawiciela władzy wykonawczej, a nie w zgodzie z własnym sumieniem i obiektywnymi okolicznościami sprawy.

Zbliżone zagrożenie, polegające na „dobieraniu” składu sędziowskiego przez Ministra Sprawiedliwości za pośrednictwem prezesa sądu, może wystąpić również w przypadku zaistnienia prawdopodobieństwa, że sprawa sądowa będzie trwać dłuższy czas. W takim przypadku prezes sądu może bowiem zarządzić przydzielenie dodatkowego sędziego lub asesora sądowego do sprawy. W razie potrzeby, prezes sądu może nawet przydzielić dwóch dodatkowych sędziów lub asesorów sądowych wskazując kolejność, w której będą oni wstępować do udziału w naradzie i głosowaniu (art. 47 § 1 P.u.s.p. po zmianach).

Refleksji wymagają zmiany przesłanek uprawniających do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego (art. 64 P.u.s.p. po zmianach). Tego typu rozwiązanie, w postaci stworzenia „szybkiej ścieżki awansowej” poprzez możliwość awansowania bezpośrednio z sądu rejonowego do apelacyjnego z pominięciem poszczególnych szczebli kariery, stanowi zagrożenie dla obywateli, których sprawy apelacyjne rozpatrywane będą przez sędziów awansowanych z sądów rejonowych związane z brakiem profesjonalizmu i doświadczenia w orzekaniu w tego typu sprawach przez tych sędziów.

Uważam, że należy również zastanowić się nad zasadnością przewidzianej w ustawie możliwości delegacji sędziego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezydenta RP (art. 77 § 2a i 2b P.u.s.p. po zmianach). Pragnę jedynie zasygnalizować, że możliwość delegowania sędziów do pracy w MSZ, czy Kancelarii Prezydenta RP może wiązać się z tym, iż w sądach będzie mniej sędziów orzekających niż jest obecnie. Grozi to dalszym wydłużeniem terminów rozpatrywania spraw i przewlekłością postępowań sądowych.

Moje wątpliwości rodzi także przewidziana w ustawie uznaniowość Ministra Sprawiedliwości w decydowaniu o tym, czy sędzia, który osiągnął wiek emerytalny może w dalszym ciągu kontynuować pracę na stanowisku sędziego. Zgodnie z brzmieniem art. 69 § 1 P.u.s.p. po zmianach sędzia, który osiągnie wiek emerytalny, ale zechce pozostać na stanowisku, będzie musiał poinformować o tym Ministra

Sprawiedliwości nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż 12 miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia (w przypadku mężczyzn) albo 60 roku życia w przypadku kobiet. Jego dalsze losy zawodowe pozostaną więc w rękach Ministra Sprawiedliwości. W ten sposób organ władzy wykonawczej uzyska uznaniową niekontrolowaną możliwość decydowania o tym, kto będzie wykonywać władzę sądowniczą. Zmiana taka budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie są nieusuwalni. Ponadto w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że granica wieku przechodzenia w stan spoczynku powinna być ustanowiona w sposób respektujący zasadę niezawisłości sędziowskiej i ma służyć realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów. W analizowanym przypadku trudno jest natomiast dopatrzeć się takich celów. W powołanym wyroku Trybunał podkreślił również, że „byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby - jak w okresie PRL - zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej”.

**Wskazane powyżej instrumenty prowadzą, w mojej ocenie, do przekroczenia granic zewnętrznego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi. Poprzez zbyt silne powiązanie między Ministrem Sprawiedliwości a przedstawicielami władzy sądowniczej przyjęte w ustawie rozwiązania nadają władzy sądowniczej kształt uniemożliwiający jej działanie w sposób zgodny ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi, a tym samym podważają społeczną wiarygodność sądu jako instytucji niezależnej od innych władz.**

Jeżeli chodzi o zagrożenie dla praw przedsiębiorców wynikających z obecnego kształtu ustawy zmieniającej należy zwrócić także uwagę na wprowadzaną ustawą swoistą nacjonalizację rynku informatycznego decyzjami wywłaszczeniowymi Ministra Sprawiedliwości (art. 175f i art. 175g P.u.s.p. po zmianach). Projekt przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może, w drodze decyzji, przyznać Skarbowi Państwa uprawnienia wynikające z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne (zwanego dalej: „programem komputerowym”), w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań sądów.

Decyzja w tej sprawie będzie mogła zostać wydana, jeżeli zagrożona jest sprawność działania lub ciągłość funkcjonowania programu komputerowego lub systemu

teleinformatycznego wykorzystującego program komputerowy lub jeżeli zapewnienia ich sprawności działania lub ciągłości funkcjonowania wymaga ważny interes państwa lub dobro wymiaru sprawiedliwości, a porozumienie w tym zakresie z osobą, której przysługują autorskie prawa majątkowe do programu komputerowego, napotyka przeszkody.

Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że wyłączenie jest dopuszczalne wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. O ile uznać można, że przyjęte w ustawie rozwiązanie spełnia obie wskazane przesłanki, to jednak nie spełnia ono jednocześnie trzeciego - równie istotnego elementu testu stosowanego w przypadku wprowadzenia ograniczeń praw i wolności - jakim jest wymóg proporcjonalności. Wątpliwości co do proporcjonalności tego rozwiązania budzi m.in. posłużenie się przez ustawodawcę terminem „dobro wymiaru sprawiedliwości”, który ma charakter zwrotu nieokreślonego, a więc może prowadzić do dyskrecjonalności w jego stosowaniu przez Ministra Sprawiedliwości. Podobne wątpliwości związane z zastosowaniem zwrotów nieokreślonych w przypadku regulacji odnoszącej się do ograniczenia praw i wolności budzi zwrot „porozumienie z osobą której przysługują autorskie prawa majątkowe do programu komputerowego napotyka na przeszkody” oraz brak wskazania w ustawie, w jaki sposób Minister Sprawiedliwości obliczy ekwiwalent należny osobie, której przysługują majątkowe prawa autorskie do programu komputerowego. Do zwiększenia skali zagrożenia naruszeń prawa własności w tym zakresie przyczynia się postanowienie, zgodnie z którym decyzji Ministra Sprawiedliwości może zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 175f § 5 P.us.p. po zmianach).

Należy również podnieść, że przewidziana w art. 175g §2 P.u.s.p. po zmianach droga odwoławcza została określona w nieprecyzyjny sposób, tzn. ustawodawca nie wskazał, jaki sąd będzie właściwy w przypadku woli odwołania się od decyzji Ministra Sprawiedliwości. Nie wskazano także formy drogi odwoławczej, sposobu ustalenia wartości przedmiotu sporu, ani właściwości miejscowej sądu rozpatrującego sprawę o wyłączenie. Wskazane pominięcia prawodawcze stanowią zagrożenia w realizacji prawa do sądu jednostkę dotkniętą wyłączeniem, o którym mowa w art. 175 f P.u.s.p. po zmianach.

#### **IV. Uwagi końcowe**

Zdaję sobie sprawę, że wymiar sprawiedliwości wymaga reform. Powstaje jednak pytanie, czy rozwiązania zaproponowane w powyższych ustawach są właściwą drogą dla rozwiązania problemów trapiących polskie sądownictwo.

W mojej ocenie rzeczywistymi problemami wymagającymi refleksji oraz propozycji legislacyjnych są kwestie takie jak m.in.:

- zmniejszenie kognicji sądów,
- wsparcie sędziów poprzez zwiększenie liczby asystentów sędziów,
- wzmocnienie udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości,
- przyjęcie ustawy o biegłych sądowych,
- poprawę wykorzystania alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów.

Zamiast powyższego, ustawy zawierają rozwiązania, które podważają gwarancje niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

**Jestem przekonany, że z uwagi na postanowienia polskiej Konstytucji RP, wskazane wyżej ustawy nie powinny zostać uchwalone w obecnym kształcie. Ich podpisanie przez Pana Prezydenta skutkować będzie podporządkowaniem sądów władzy politycznej. Tym samym, poprzez osłabienie niezależności władzy sądowniczej doprowadzą one do ograniczenia prawa każdego człowieka do sądu i rzetelnego procesu.** Istotą zawodu sędziego jest to, iż powinien być on niezawisły w swych decyzjach i niezależny. W sytuacji podporządkowania politycznego sędziego i lęku sędziego przed możliwymi represjami ze strony władzy wykonawczej, w przypadku niepodporządkowania się woli władzy politycznej, obywatel straci prawo do bezstronnego sądu.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958), przedstawiam Panu Prezydentowi powyższe uwagi oraz **zwracam się z prośbą o skorzystanie z możliwości przewidzianej przez art. 122 ust. 5 Konstytucji RP,**

**tj. przekazanie Sejmowi wskazanych na wstępie niniejszego pisma ustaw z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia.**

Zaznaczam jednocześnie, że wnioski o skierowanie takiej prośby do Pana Prezydenta kierują do mnie obywatele.