

Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” w sprawie ustawy z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw¹

W swoim stanowisku Zarząd SSP „Iustitia” wskazał, że rzeczywistym celem tego projektu jest ostateczne podporządkowanie wymiaru sprawiedliwości władzy politycznej. Proponowana regulacja pozbawia sędziów niezawisłości, bowiem pod groźbą wydalenia z zawodu zakazuje im wykonywania orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. Stanowi to naruszenie przez Polskę zobowiązań wobec Unii Europejskiej, przekreślając wynikającą z Traktatu o Unii Europejskiej i Konstytucji RP zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed normami prawa krajowego. Wprowadza odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za wydawanie orzeczeń sprzecznych z oczekiwaniami władzy politycznej. Projekt ten łamie także Konstytucję RP, zakazując sędziom rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Ogranicza wolność słowa i prywatność sędziów oraz wprowadza mechanizm inwigilacji, zobowiązując ich do ujawniania członkostwa w zrzeszeniach, w tym w stowarzyszeniach, funkcji pełnionej w organie fundacji. Wreszcie proponowana regulacja likwiduje samorządność sędziowską, przekazując wszystkie decyzje dotyczące sądów i sędziów w ręce powołanych przez Ministra Sprawiedliwości prezesów, a także zakazując podejmowania sędziom uchwał krytykujących działania innych władz. Zarząd Stowarzyszenia stanowczo sprzeciwił się uchwalaniu przepisów sprzecznych z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi, godzących w niezależność sądów i niezawisłość sędziowską oraz przyznających władzy politycznej prawo do kontrolowania orzeczeń sądów. Sytuacja taka nie miała miejsca nawet w czasach PRL i jest nie do zaakceptowania w XXI w., w sercu Unii Europejskiej.

UWAGI SZCZEGÓLWE:

Preambuła

Wyrażona w niej *ratio legis* nie przystaje do jej treści.

Co do zasady, preambuła ma to znaczenie, iż nadaje kierunki interpretacyjne, wskazuje na motywy, jakimi kierował się ustawodawca, zatem może mieć znaczenie przy interpretacji aktu prawnego. Dodanie i samo jurydyczne znaczenie preambuły wskazuje na priorytety ustawodawcy. Z jednej strony, w preambule odwołano się do wartości konstytucyjnych, a z drugiej (pod pozorem ich respektowania) wskazano na znaczenie i rolę innych władz, które mają sprawować władzę zwierzchnią nad władzą sądowniczą, która ma być podporządkowana woli Narodu. Wpisuje się to w funkcjonującą w przestrzeni publicznej tezę o specyficznie pojmowanej „służebnej roli sędziego” wobec państwa.

Ustawodawca zamiast uchylać dobre prawo, zgodnie z techniką prawidłowej legislacji, deklaruje przejęcie odpowiedzialności za wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, dążąc w istocie do narzucania sądom sposobu stosowania prawa, a więc przypisuje sobie rolę przypisaną w Konstytucji RP sądom i trybunałom.

Podkreślenie zwierzchnictwa Narodu i dominacji władzy ustawodawczej nad władzą sądowniczą nawiązuje do retoryki Konstytucji PRL z 1952 r.

Konstytucję RP, tak jak inne akty prawne, należy czytać całościowo, a nie wybiórczo powoływać wybrane przepisy. W debacie politycznej uzasadnieniem dla dewastujących wymiar sprawiedliwości zmian jest art. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Ten przepis ma rzekomo dawać podstawę do tego, by pominąć inne zasady, w tym przede wszystkim, że urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10) oraz że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173). Tymczasem możliwe jest takie stosowanie polskiej Konstytucji, które nie prowadzi do sprzeczności między art. 4 i pozostałymi regulacjami².

Władza sądownicza zyskała przymiot władzy niezależnej i odrębnej od pozostałych władz z woli Narodu, który wypowiedział się za pośrednictwem Zgromadzenia Narodowego oraz bezpośrednio, przyjmując w referendum Konstytucję RP.

Elementem uczestnictwa Narodu w sprawowaniu władzy sądowniczej jest udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości. Odwołując się w preambule do zwierzchnictwa Narodu, ustawodawca zupełnie zapomniał o art. 182

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 190 ze zm.

² Zob. <https://iustitia.pl/informacje/2160-odpowiedz-na-kompedium-bialej-ksiegi-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci-przedstawione-przez-rzad-rzeczypospolitej-polskiej-dla-komisji-europejskiej>

Konstytucji RP, zgodnie z którym udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Jeśli dla ustawodawcy pojęcia Narodu oraz obywateli są tożsame, to przedstawionego sposobu rozumienia zwierzchniej roli Narodu nie da się pogodzić z brzmieniem i celem przywołanego przepisu Konstytucji RP.

Ustawodawca, odwołując się do zasad trójpodziału i równoważenia się władz, państwa prawa, niezależności i apolityczności sądów, prawa obywatela do sądu oraz innych gwarantowanych praw człowieka i obywatela wprost wskazuje na cel ustawy, jakim jest wprowadzenie zakazu podejmowania przez sędziów działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W dalszych wersach preambuły ustawodawca odwołuje się do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywateli i stanowionego przez Państwo prawa (element wyższości władzy ustawodawczej) oraz konieczności zagwarantowania pewności w zakresie powołania przez Prezydenta RP sędziów (element wyższości władzy wykonawczej).

Kolejnym celem ustawodawcy ma być zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów w Polsce, co konstytucyjnie należy do wyłącznej kompetencji Sądu Najwyższego (art. 183 Konstytucji RP) oraz podwyższenie standardów prawa zarówno stanowionego, jak i stosowanego, co wskazuje jednoznacznie na rzeczywisty cel przyświecający ustawodawcy, tj. zwiększenie wpływu władzy ustawodawczej na stosowanie prawa przez sądy.

Istotnym celem ustawodawcy, wynikającym z dalszej części preambuły, jest zapewnienie ochrony prawnej i poczucia bezpieczeństwa nie obywatelom, lecz grupie osób powołanych na stanowiska sędziowskie w trybie budzącym poważne wątpliwości konstytucyjne. Właśnie to kryje się za deklarowanym zapewnieniem każdemu powołanemu przez Prezydenta RP sędziemu godnych warunków wykonywania zawodu sędziego, w szczególności zapewnieniem skutecznych procedur niepozwalających na nieuzasadnione prawnie podważanie statusu sędziego przez jakikolwiek organ władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej, a także przez jakiegokolwiek osoby, instytucje, w tym innych sędziów, a tym samym zapewnieniem obywatelom poczucia bezpieczeństwa i stabilności w zakresie wydawanych przez sądy orzeczeń.

Podkreślanie w preambule roli Prezydenta w procedurze powoływania sędziów może mieć na celu uwolnienie go od odpowiedzialności za popełnienie deliktu konstytucyjnego związanego z powoływaniem na stanowiska sędziowskie osób, co do których gwarancji niezawisłości oraz bezstronności nie daje organ, który na mocy Konstytucji powinien to czynić, a mianowicie neo-KRS. W ustawie zwiększono wpływ Prezydenta na funkcjonowanie Sądu Najwyższego poprzez uchwalanie regulaminu tegoż Sądu, a także na wybór Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który jest jednocześnie Przewodniczącym Trybunału Stanu, a więc organu,

który może decydować o odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. Chęć zagwarantowania nieusuwalności osób powołanych przez Prezydenta na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego może mieć bardzo istotne znaczenie w kontekście upływającej z końcem kwietnia 2020 r. kadencji I Prezesa Sądu Najwyższego prof. *Małgorzaty Gersdorf* i kręgu osób uprawnionych do uczestniczenia w wyborze nowego I Prezesa SN.

Samorząd sędziowski

Przyjęta w ustawie struktura samorządu sędziowskiego oznacza, że ustawodawca nie rozumie istoty tej instytucji.

Sędziom sądów powszechnych nigdy nie zagwarantowano odpowiedniej jakości samorządu. Nigdy nie zdecydowano się na utworzenie centralnego organu samorządu sędziów. W ten sposób skutecznie zablokowano możliwość podniesienia jakości funkcjonowania systemu, koncentrując się jedynie na zwiększaniu roli nieefektywnego z natury rzeczy nadzoru administracyjnego. Ten proces trwa od wielu lat i jak się wydaje doszło już do sytuacji, w której władza wykonawcza uznała, że trzeba jeszcze bardziej podporządkować sądownictwo, kosztem jakości ochrony praw obywateli.

Stosując dotychczasowe przepisy w praktyce, uwzględniano to, że istota samorządu sędziowskiego oraz jego kompetencje wynikają z analizy przepisów rozdziału 4 ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³, dokonanej zgodnie z wymogami wykładni funkcjonalnej, która nakazuje odwołanie się do funkcji, roli i celu aktu normatywnego. Taki też sposób interpretacji przepisów każe odwołać się do systemu wartości obowiązujących w prawie oraz norm powszechnie akceptowanych w społeczeństwie. Jedną z takich wartości w świetle przepisu art. 17 Konstytucji RP jest idea samorządności funkcjonalnej, czyli dotyczącej m.in. wspólnoty osób wykonujących zawody zaufania publicznego, a więc analogicznie sędziów. Istotą samorządności jest prawo danej grupy społecznej do niezależnego od organów władzy (także organów sądu wskazanych w art. 21 § 1 PrUSP) decydowania o własnych sprawach. Oczywiście w granicach prawa, ale co równie ważne, samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Kompetencje samorządu sędziowskiego muszą być odczytywane kompleksowo i z uwzględnieniem celu tej regulacji prawnej. Skoro istotą każdego samorządu jest zajmowanie stanowiska w kwestiach istotnych dla danej społeczności, to jego uprawnienia są także pochodną praw i obowiązków osób należących do tej grupy. O prawach i obowiązkach sędziów stanowią nie tylko przepisy PrUSP, ale też uchwalone na podstawie ustawy o KRS przepisy „Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów”. Z § 4 tego zbioru niezmiennie od 19.2.2003 r. wynika, iż sędzia powinien dbać o autorytet

³ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.; dalej jako: PrUSP.

urzędu, o dobro sądu, w którym pracuje, a także o dobro wymiaru sprawiedliwości i ustrojową pozycję władzy sądowniczej. Skoro zaś zobowiązany jest do powściągliwości w prezentowaniu swego stanowiska publicznie, to forum właściwym do jego przedstawienia, omówienia i podjęcia dalszych inicjatyw są organy samorządu sędziowskiego. Podobnie rolę samorządu zdawał się dostrzegać Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając: „Sądy i trybunały muszą działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie w ramach aparatu państwowego, dysponować wewnętrznym systemem kontroli, prawną możliwością ochrony swych uprawnień oraz sygnalizowania pozostałym władzom swych uwag lub zastrzeżeń w celu poprawienia efektywności procedowania” (zob. uzasadnienie wyroku TK z 16.4.2008 r., K 40/07).

Praktyka funkcjonowania zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji pokazała, że ww. cele były realizowane pomimo kolejnych zmian legislacyjnych (jak choćby zniesienie obowiązkowego uczestnictwa, czy wymogu kworum) mających na celu osłabienie tego organu.

W oparciu o właściwe rozumienie roli samorządu sędziowskiego powstało wiele uchwał. Zgromadzenia wyrażały w nich zaniepokojenie kierunkiem zmian wprowadzanych przez sprawujących władzę wykonawczą i dysponujących większością parlamentarną oraz odraczały opiniowanie kandydatów na sędziów lub wstrzymywały się z opiniowaniem. Uchwały dotyczące nieopiniowania kandydatów były poddyktowane troską o fundamenty państwa prawa, a wiązały się z oczekiwaniem na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Wyrok, który zapadł 19.11.2019 r., a następnie wyrok SN z 5.12.2019 r. w sprawie o sygnaturze III PO 7/18 przekonująco o słuszności odmowy uczestniczenia w działaniach mających na celu destrukcję wymiaru sprawiedliwości oraz praworządności w Polsce.

Zmiany wprowadzone w ustawie odwołują się do kierunku myślenia zwolenników poglądu o potrzebie marginalizacji samorządności sędziowskiej. Zawarte w uzasadnieniu projektu twierdzenie o „niesprawdzeniu się modelu” nie jest poparte żadną analizą. Dostrzeżenie przez projektodawców, że prezentowane przez sędziów sądów powszechnych stanowiska były zdecydowanie krytyczne względem działań dewastujących wymiar sprawiedliwości nie może prowadzić do podważania sensu istnienia zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji.

Prowadzi to do dalszego zwiększania przewagi władzy wykonawczej i ustawodawczej nad pozycją władzy sądowniczej i narusza konstytucyjną zasadę równowagi się władz (*check and balance* – art. 10 ust. 1 Konstytucji RP).

Przyjęte w ustawie rozwiązania jeszcze bardziej redukują rolę samorządu, co oznacza dalszy odwrót od idei samorząd-

ności w sądownictwie. Już obecny system traktuje sędziów w zarządzaniu sądami przedmiotowo, zamiast prowadzić do ich upodmiotowienia, które mogłoby stymulować zaangażowanie wiedzy i umiejętności sędziów także w obszar organizacji pracy sądu. Uchwalona ustawa pogarsza ten stan, co niewątpliwie pogłębi problemy organizacyjne, z którymi już obecnie borykają się sądy. Według danych ujawnionych przez SSP „Iustitia” w 2019 r. odnotowano wzrost o 47% długości trwania postępowania w stosunku do 2015 r. O ponad 16% wzrosła liczba uwzględnionych skarg na przewlekłość postępowania w sądach okręgowych⁴.

Odrzuca się wykorzystanie potencjału tkwiącego w mechanizmach samorządowych. W codziennej pracy każdego sędziego niezbędna jest przecież umiejętność rzeczowego analizowania sytuacji i wyciągania właściwych wniosków, przekonywanie do swoich racji w poszukiwaniu racjonalnych rozwiązań, a jednocześnie umiejętność wysłuchania i rozważenia argumentów przeciwnych, łagodzenie konfliktów i poszukiwanie zdrowych kompromisów. Powyższe umiejętności mogłyby zostać wykorzystane z pożytkiem przede wszystkim dla dobra obywateli, którzy słusznie domagają się usprawnienia wymiaru sprawiedliwości. Niestety proponowane zmiany tylko ugruntowują niewydolny system zarządzania.

Ustawodawca zupełnie zignorował zalecenia postulowane w „Deklaracji budapesztańskiej dotyczącej samorządności sędziowskiej: pomiędzy niezawisłością, a odpowiedzialnością (2008)” uchwalonej na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) w dniach 21–23.5.2008 r. Wskazano tam, że samorządność sędziowska gwarantuje i sprzyja umacnianiu się niezawisłości sędziów oraz skutecznemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Powinna być realistyczna, partycypacyjna i nowoczesna. Tymczasem proponowane zmiany sprawiają, że samorządność sędziowska w Polsce po prostu zaniknie.

Zgodnie ze zmienionym ustawą art. 3 PrUSP samorząd sędziowski będzie odąd istniał wyłącznie na poziomie danego sądu, a jego wyższe szczeble zostaną zlikwidowane. Skutkiem takiego podejścia jest ograniczenie roli zebrania sędziów przy zmianie jego nazwy na „zgromadzenie”.

W myśl ustawy „zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego” wysłuchuje tylko informacji prezesa sądu o działalności sądu i może wyrazić w tym zakresie opinię. Może też dokonać wyboru delegata do udziału w posiedzeniach kolegium sądu okręgowego zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu rejonowego.

Skutki opinii negatywnej o działalności sądu, gdyby zgromadzenie taką wyraziło, nie są prawnie określone, co oznacza, że opinia ta będzie w praktyce pozbawiona znaczenia. Rola delegata do udziału w posiedzeniach kolegium jest

⁴ Zob. <https://iustitia.pl/3354-spolnienienie-w-sadach>

ograniczona wyłącznie do kwestii zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu rejonowego.

Wprowadzone zmiany w ewidentny sposób zmierzają do utrudnienia integracji środowiska sędziowskiego na poziomie okręgu oraz apelacji, a w konsekwencji mają wręcz uniemożliwić zajmowanie wspólnego stanowiska w kwestiach związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Zniesienie obowiązku uczestnictwa w zgromadzeniu ma doprowadzić do zmarginalizowania roli samorządu sędziowskiego. Pozostawienie prezesom sądów decyzji o zarządzeniu obowiązkowego uczestnictwa w zgromadzeniu, szczególnie w świetle doświadczeń ostatnich lat, rodzi obawy, że prezesi będą korzystać z tego uprawnienia w sposób instrumentalny, w szczególności wówczas, gdy będzie im zależało na niskiej frekwencji.

Negatywnie należy ocenić wprowadzenie głosowania jawnego na poziomie sądu okręgowego oraz apelacyjnego, zgodnie z imienną listą dołączaną do każdej uchwały zgromadzenia. Ma to na celu ograniczenie swobody członków zgromadzeń, a pośrednio blokowanie działań samorządu krytycznie ocenianych przez władzę polityczną.

Zmiana art 37h PrUSP (informacja roczna prezesa sądu apelacyjnego o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań, w tym w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego) stanowi kolejny przykład wyeliminowania samorządu sędziowskiego z udziału w sprawach dotyczących funkcjonowania sądów. Z mocy art. 34 § 1 pkt 3 PrUSP zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego będzie mogło jedynie wyrazić opinię o sprawozdaniu, a nie decydować o jego przyjęciu.

Nawet bez szczegółowej znajomości ustawy i specyfiki informacji rocznych widać tu po raz kolejny wyraźne wzmocnienie kompetencji Ministra Sprawiedliwości i całkowite uzależnienie organów sądu od jego woli. Odmowa przyjęcia informacji rocznej, zrównana z rażącym niewywiązywaniem się przez prezesa z obowiązków służbowych, może prowadzić do usunięcia prezesa w uproszczony sposób w trakcie kadencji. Obecne ukształtowanie KRS czyni całkowicie iluzoryczną możliwość złożenia zastrzeżenia. W wyroku z 7.11.2013 r. (K 31/12) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 37h PrUSP z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP przez brak możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu apelacyjnego od odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej.

Kolegia sądów okręgowych i apelacyjnych

Kolegium sądu to wieloosobowy (kolegialny) organ administracyjny funkcjonujący na szczeblu sądów okręgowych i apelacyjnych od 1990 r.⁵ Co do zasady, pełni pomocniczą rolę w zakresie kierowania sądem. W doktrynie słusznie

wskazano, że ma to być forum, na którym realizowane mogą być interesy samorządu sędziowskiego⁶.

Wybór członków kolegiów przez zebrania sędziów dał szansę na wskazanie sędziów cieszących się szacunkiem środowiska, dysponujących odpowiednim doświadczeniem zawodowym, w tym także przewodniczących wydziałów, wizytatorów, znającym nie tylko sytuację danej jednostki, ale także zorientowanym w bieżącej sytuacji kadrowej oraz sprawności postępowania w apelacji czy okręgu.

Według projektodawców kolegium złożone z samych prezesów sądów gwarantuje „miarodajność i racjonalność wyrażanych opinii zarówno odnoszących się do organizacji pracy w sądzie, jak też kwestii osobowych i etycznych rozpatrywanych na posiedzeniach kolegium”. Zdaniem autorów projektu takie rozwiązanie jest zgodne z przyjętym modelem zarządzania sądami, skoro to prezes sądu pełni wszystkie funkcje kierownicze.

Zmiany przyjęte w ustawie prowadzą do tego, że skład kolegium będzie *de facto* kształtował Minister Sprawiedliwości, gdyż to on powołuje prezesów sądów. Kolegia staną się kolejnymi organami całkowicie podporządkowanymi ministrowi.

Najistotniejsze jest jednak całkowite wyeliminowanie przedstawicieli środowiska sędziowskiego w sprawach dotyczących bezpośrednio tego środowiska. Nowe ukształtowanie tego organu skutecznie eliminuje głos sędziów, skoro jedynymi uprawnionymi będą prezesi.

Przedstawiciele środowiska sędziowskiego stracą też wpływ na rozmieszczenie sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w wydziałach i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz działań wynikających z potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego.

Powyższe zmiany mają zatem na celu pozbawienie sędziów wszystkich szczebli możliwości udziału – choćby tylko z głosem doradczym – w organach sądu o istotnych kompetencjach.

Opiniowanie przez kolegium sądu apelacyjnego kandydatów na stanowiska sędziów sądu apelacyjnego, a przez kolegium sądu okręgowego kandydatów na stanowiska sędziów sądu okręgowego i rejonowego stanie się fasadowe.

Z mocy ustawy doszło do skrócenia ustawowej kadencji członków kolegiów. To kolejna w krótkim czasie ingerencja ustawodawcy w skład i funkcjonowanie tych organów, które z założenia miały równoważyć wpływ prezesów na funkcjonowanie sądów. Ustawa oddaje pełnię władzy i zarządzenie

⁵ Zob. ustawa z 13.7.1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. Nr 53, poz. 306 ze zm.

⁶ Zob. T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, Warszawa 2010.

sądami w ręce prezesów sądów, będących nominatami Ministra Sprawiedliwości, a więc polityka, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym. W tym miejscu należy z całą mocą podkreślić, że prezesi są całkowicie zależni w zakresie powołania i odwołania od Ministra Sprawiedliwości. Oznacza to, że cały nadzór administracyjny nad sądami (zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny) znalazł się w rękach przedstawiciela władzy wykonawczej. Kolegia podporządkowane całkowicie Ministrowi mają wpływ chociażby na inicjowanie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, co wzmacnia mechanizm kontroli i wpływu na sędziów.

Konkursy na stanowiska sędziowskie

Zmiany w art. 58 PrUSP wprost eliminują samorząd sędziowski z procedury opiniowania kandydatów. Muszą być one odczytywane łącznie z innymi przepisami (art. 9c, 28, art. 29 § 1 pkt 1a, art. 30, art. 31 § 1 pkt 1a, art. 57ae PrUSP). Ocena tych propozycji może być wyłącznie krytyczna, niszczy bowiem model, który wzmacniał rolę samorządu sędziowskiego. Delegaci zgromadzenia nie będą mieli realnych szans, aby przegłosować członków kolegium (prezesów sądów).

Zupełnym nieporozumieniem jest twierdzenie autorów uzasadnienia projektu ustawy, że to „kadra zarządzająca sądami”, jako najlepiej zorientowana w potrzebach sądów, jest zdolna do dokonania merytorycznej oceny kandydatów. To wyraźny powrót do czasów, kiedy to wyłącznie wola prezesa danego sądu decydowała o powołaniu na stanowisko sędziowskie i awansie. Środowisko sędziowskie traci zatem bezpowrotnie możliwość realnego wpływu na nominowanie osób, co do których nie ma wątpliwości, że na nominację nie zasługują.

Z całą mocą podkreślić należy również i to, że w ostatnich latach władza polityczna wskazywała na konieczność zapewnienia transparentności procedur nominacyjnych, w tym w zakresie opiniowania kandydatów. Tymczasem faktyczne oddanie prawa opiniowania tylko kolegiom złożonym z prezesów nie czyni owego procesu bardziej demokratycznym i przejrzystym, a wręcz zmierza w kierunku odwrotnym. To rodzi poważne niebezpieczeństwo dla obywateli, bo nie daje gwarancji wszechstronnej oceny kandydata i niesie ze sobą ryzyko ograniczenia równego dostępu do zawodu.

W efekcie wprowadzonych zmian to polityk (Minister Sprawiedliwości) ogłosi o konkursie na stanowisko sędziowskie, następnie kandydatów zaopiniują prezesi sądów powołani przez tego polityka, konkurs rozstrzygnie rada wybrana niemalże w całości przez polityków, a nominację wręczy Prezydent, będący także politykiem. Oznacza to całkowite upolitycznienie procesu nominacyjnego, a w konsekwencji brak niezależnego sądownictwa, co jest sprzeczne z art. 45

Konstytucji RP oraz regulacjami konwencyjnymi i traktatowymi, co potwierdził TSUE w wyroku z 19.11.2019 r.

Dopuszczalność badania umocowania sądów, konstytucyjnych organów państwowych oraz powołania sędziego. Wprowadzenie instytucji jurysdykcji sędziego

Celem ustawy jest legitymizowanie powołań tych sędziów, co do których wątpliwości zostały podniesione w wyroku TSUE z 19.11.2019 r. oraz wyroku SN z 5.12.2019 r. Ze względu na charakter tych zmian, ich powiązanie ze środkami represji dyscyplinarnej należy je postrzegać jako faktycznie uniemożliwiające wykonywanie przez sądy krajowe ww. wyroku TSUE.

Proces powołania na stanowisko sędziego zgodnie z art. 179 Konstytucji RP jest dwustopniowy. Aby Prezydent mógł skorzystać ze swojej prerogatywy, niezbędny jest wniosek KRS. Nieprawidłowości na którymkolwiek etapie procesu powoływania sędziego skutkują nieprawidłowością samego powołania i nie można prerogatywie Prezydenta przypisywać znaczenia sanującego wadliwość procedury konkursowej przed KRS, a także wadliwość powołania samej Rady.

Warunkiem prawidłowej realizacji przez Prezydenta ww. prerogatywy jest wykonywanie przez KRS jej konstytucyjnego zadania, którym jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Organ podający się obecnie za KRS, którego status, pozycja i skład zostały ukształtowane na podstawie ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

W świetle Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności definicja „sądu”, który jest gwarantem jednego z praw podstawowych (praw człowieka), jakim jest prawo do sądu, obejmuje również powołanie na podstawie ustawy. To z kolei oznacza, że jeśli w państwie obowiązują zasady powoływania sędziów, to na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia ich respektowania. Zatem dla przyjęcia sądu w rozumieniu ww. Konwencji (Karty) ma znaczenie nie tylko efekt finalny, jakim jest powołanie sędziego do pełnienia urzędu przez Prezydenta i nabycie statusu sędziego, ale również zgodność z przepisami wewnętrznymi, na każdym jego etapie. Konwencyjny termin „sąd” stanowi pojęcie autonomiczne, a dla swego uznania wymaga ustanowienia przez ustawę oraz gwarancji niezawisłości oraz bezstronności.

Przyjęcie, że prerogatywa Prezydenta sanuje wszystkie nieprawidłowości, prowadzi do niedopuszczalnego wniosku, że zbędna jest cała procedura powoływania sędziów, bowiem

wystarczyłoby powołanie przez Prezydenta na stanowisko sędziowskie jakiegokolwiek osoby wskazanej przez ww. organ, nawet bez wyczerpania procedury nominacyjnej, która służyć ma weryfikacji i sprawdzeniu przydatności kandydata na sędziego, jego kwalifikacji zarówno zawodowych, jak i moralnych do pełnienia urzędu.

W świetle wyroku TSUE z 19.11.2019 r. oraz wyroku SN z 5.12.2019 r. nie budzi wątpliwości, że ww. organ nie wykonuje konstytucyjnych zadań KRS. Nawet przy przyjęciu odmiennego poglądu i tak dochodziło w praktyce do naruszenia procedury poprzez podejmowania uchwał przez neo-KRS pomimo braku opinii kolegiów sądów oraz zgromadzeń sędziowskich. Stanowi to istotne pogwałcenie przepisów prawa krajowego.

Obecnie Prezydent zwleka z rozpoznaniem wielu wniosków poprzedniej Krajowej Rady Sądownictwa bez podania jakiegokolwiek przyczyny. Niepowołanie przez Prezydenta do pełnienia urzędu stanowi faktycznie odmowę powołania, co nie podlega jakiegokolwiek kontroli sądowej. Dotyczyło to w szczególności nieprzyjęcia ślubowania od trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, pomimo ich skutecznego powołania przez Sejm.

Omawiane zmiany w PrUSP zmierzają do usankcjonowania tej praktyki i przyznania Prezydentowi uprawnienia do dowolnego kształtowania kadry sędziowskiej.

Ustawodawca wprowadził dodatkowy element nieprzewidziany przez art. 173 i 179 Konstytucji RP i w jej świetle niemający znaczenia dla skuteczności aktu powołania. Aktualnie aktowi powołania ma towarzyszyć złożenie ślubowania wobec Prezydenta. Wprowadzenie w ustawie dodatkowych przesłanek powołania na stanowisko sędziego, choć nie ingeruje w samą prerogatywę Prezydenta, narusza ww. przepisy Konstytucji w zakresie trybu powoływania sędziów.

Dodano do art. 55 PrUSP § 4, w którym zdefiniowano niewystępujące dotychczas w polskim prawie pojęcie (i prawną instytucję) jurysdykcji sędziego.

Zgodnie z art. 55 § 4 PrUSP sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym, a w innych sądach w przypadkach określonych w ustawie (jurysdykcja sędziego). Przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu sądu nie ograniczają jurysdykcji sędziego i nie mogą być podstawą stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia⁷.

Dotychczas pojęcie jurysdykcji wiązało się z sądem, a nie sędzią. Z Konstytucji wynika, iż tylko sądy sprawują wymiar sprawiedliwości w RP. Zatem już z Konstytucji wynika, że o jurysdykcji sędziego, rozumianej jako uprawnienie do wymierzania sprawiedliwości, nie może być mowy. Zdefiniowana w ustawie jurysdykcja sędziego pozostaje w związku z właściwością sądu (miejscową, rzeczową, funkcjonalną)

do rozpoznawania spraw określonej kategorii, co stanowi element konstytucyjnego prawa do sądu.

Wprowadzenie instytucji jurysdykcji sędziego ma na celu usankcjonowanie nieprawidłowości w procedurze powołania sędziego, bez możliwości zakwestionowania trybu obsadzenia sądu przez strony postępowania. Wzmacnia się zatem status osób powołanych na stanowiska sędziowskie w wyniku budzącej wątpliwości konstytucyjne procedury kosztownego obywatela. Przepis ten ma uniemożliwić w toku kontroli odwoławczej uchylenie orzeczenia z powodu wątpliwości co do prawidłowości powołania na urząd sędziego. W istocie zmierza zatem do uniemożliwienia wykonania wyroku TSUE z 19.11.2019 r., ale też ewentualnych dalszych orzeczeń tego Trybunału.

Przepis ten daje prezesom sądów szerokie kompetencje do wyznaczania sędziów do rozpoznania spraw we wszystkich kategoriach – bez przewidzianego prawem trybu zmiany zakresu czynności sędziego. Oznacza to *de facto* i *de iure* przeniesienie do orzekania w innym wydziale (w innych kategoriach spraw) bez zachowania przewidzianego prawem trybu oraz zapewnienia możliwości odwołania się przez sędziego. Może to pozwalać na „karne” przeniesienie sędziego do orzekania w innych sprawach niż te, w których się specjalizuje. Z drugiej strony, prezes będzie mógł powierzyć orzekanie w danej sprawie, bądź kategorii spraw konkretnemu sędziemu, w tym sobie samemu.

Z punktu widzenia obywatela opisane sytuacje są bardzo groźne i poważnie mogą ingerować w realizację prawa do sądu. Realizacji tego ostatniego mają służyć m.in. właśnie przepisy o właściwości rozumiane szeroko, co obejmuje również transparentny i przewidywalny przydział spraw sędziemu do rozpoznania. Prawo to już obecnie jest zagrożone z uwagi na System Losowego Przydziału Spraw (dalej jako: SLPS), który uniemożliwia stronom jakakolwiek kontrolę zasad przydziału spraw sędziemu oraz jego obciążenia przydzielanymi sprawami, co może mieć znaczenie z punktu widzenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie⁷.

Przydział spraw sędziemu ma fundamentalne znaczenie dla obywatela, który ma prawo wiedzieć, w jakim sądzie jego sprawa będzie rozpoznana i na jakich zasadach zostanie przydzielona do rozpoznania sędziemu. Z punktu widzenia obywatela sądowa kontrola odwoławcza powinna być gwarancją, że nie doszło do nadużyć. Dlatego też ustawowego i konstytucyjnego wymogu określoności, transparentności, a przede wszystkim bezpieczeństwa prawnego i skutecznej ochrony prawnej, czy skutecznego środka odwoławczego nie spełniają uchwalone przepisy o jurysdykcji sędziego w zakresie ingerującym w przepisy o właściwości sądu, będące elementem prawa do sądu i to sądu powołanego na podstawie ustawy.

⁷ Co do praktycznych skutków działania SLPS zob. uchwałę SN z 5.12.2019 r., III UZP 10/19.

Co istotne z mocy art. 8 ustawy przepis art. 55 § 4 PrUSP będzie miał zastosowanie także w sprawach wszczętych, czy nawet zakończonych przed dniem jej wejścia w życie.

Przepis art. 12 ust. 1 ustawy wyklucza możliwość wznowienia postępowania przez KRS lub wzruszenia uchwały zawierającej wniosek o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, jeżeli osoba przedstawiona Prezydentowi spełnia w dniu podjęcia uchwały przez KRS warunki formalne wymagane do pełnienia urzędu określone w Konstytucji. Należy podkreślić, że Konstytucja nie określa takich wymogów formalnych (zob. art. 144 ust. 3 i art. 179 Konstytucji RP). Prowadzi to do wniosku, iż według ustawodawcy powołanie przez Prezydenta na wniosek organu podającego się za KRS spełnia wymogi przewidziane w art. 12 ustawy. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy stanowi odpowiedź na zastrzeżenia podnoszone w toku procedur nominacyjnych na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego i zmierza do usankcjonowania tych powołań, które nastąpiły po wrześniu 2018 r., z naruszeniem przepisów krajowych i pomimo wydanych w procedurze odwoławczej od uchwał KRS przez NSA postanowień o zabezpieczeniu. Tym samym zmierza do „zneutralizowania” ewentualnego wyroku TSUE w razie stwierdzenia naruszenia prawa unijnego w tym zakresie.

Omawiane przepisy naruszają przepisy prawa unijnego, uderzając w ich efektywność i skuteczność, ale przede wszystkim mogą stanowić pogwałcenie jurysdykcji TSUE. Niewykonanie wyroku TSUE prowadzić może do wszczęcia przez Komisję Europejską procedury z art. 258 TFUE.

W art. 12 ust. 3 ww. ustawy przewidziano nieważność postępowania w sprawie odwołania od uchwały KRS w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, prowadzonego z naruszeniem art. 3 ustawy z 26.4.2019 r. o zmianie ustawy o KRS oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁸. Zgodnie z przywołanym przepisem postępowania w sprawach odwołań od uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tejże ustawy (23.5.2019 r.), podlegają umorzeniu z mocy prawa. Przepis art. 12 ust. 3 ww. ustawy odnosi się do sytuacji, w której po wejściu w życie ustawy z 26.4.2019 r. NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne. Wskazany przepis bezpośrednio wpływa na wykonywanie przez sądy krajowe władzy sądowniczej i wynikającego z prawa unijnego uprawnienia do kierowania pytań prejudycjalnych. Ustawodawca zmierza do stwierdzenia nieważności takich postępowań krajowych, co umożliwić ma zakwestionowanie ewentualnych niekorzystnych orzeczeń TSUE.

Podsumowując uwagi dotyczące możliwości badania umocowania sądów, konstytucyjnych organów państwowych oraz powołania sędziego, należy wskazać, że ustawodawca zmierza do usankcjonowania wadliwych powołań i legity-

mizowania osób powołanych na wnioski neo-KRS w wykonywaniu ich obowiązków orzeczniczych, z jednoczesnym zakazem badania przez sądy krajowe takich powołań. Intencją ustawodawcy jest, aby żaden sąd nie miał możliwości podważenia statusu takiego sędziego, który został powołany nawet z ewidentnym pogwałceniem procedury, czy np. w wyniku popełnienia przestępstwa.

Stanowi to jawne, rażące pogwałcenie przepisów traktatowych gwarantujących prawo do sądu powołanego ustawą, mechanizmu związania orzeczeniami TSUE, a także przepisów prawa krajowego, w tym art. 45 Konstytucji RP statuującego prawo do sądu oraz przepisów proceduralnych nakazujących badanie prawidłowości składu sądu (m.in. art. 439 § 1 pkt 1 i 2 KPK, art. 379 pkt 4 KPC).

Dodatkowe ograniczenia aktywności publicznej sędziów

W art. 88a PrUSP przewidziano dodatkowe obowiązki informacyjne sędziów w związku z korzystaniem z prawa do zrzeszania się w formie stowarzyszeń i fundacji. Wprowadzono w art. 107 § 1 pkt 4 PrUSP delikt dyscyplinarny polegający na podejmowaniu działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Posłużenie się w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów tak nieostryimi zwrotami niesie za sobą olbrzymie ryzyko nadużyć.

Nie ulega jednak wątpliwości, że te przepisy stanowią próbę zakneblowania sędziów stających w obronie praworządności, niezależności władzy sadowniczej i niezawisłości sędziów. Z punktu widzenia gwarantowanego każdemu obywatelowi, w tym sędziemu, prawa do swobody wypowiedzi, czy wolności wyrażania opinii w przestrzeni publicznej, przepisy wprowadzające w tym zakresie, choćby pośrednio, istotne ograniczenia zależne w praktyce od dowolnego uznania władzy wykonawczej stanowią ewidentne pogwałcenie Konstytucji.

Brak racjonalnego uzasadnienia dla regulacji, które zmierzają jedynie do represjonowania sędziów walczących o utrzymanie praworządności, a także mogą stanowić narzędzie do podważania bezstronności sędziego.

Podstawę do sformułowania nakazu ujawnienia przez sędziego przynależności do partii politycznej przed 1989 r. stanowiły z pewnością funkcjonujące w przestrzeni publicznej wypowiedzi, szczególnie przedstawicieli aktualnie rządzącego ugrupowania politycznego, dotyczące „komunistycznych sędziów”, „złogów komunizmu” itp. Jest to bardzo nieodpowiedzialna, destrukcyjna dla autorytetu sądów, populistyczna propozycja i element zakrojonej na szeroką skalę walki z sędziami i sądami. Nie ma ona nic wspólnego

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 914.

z wyprowadzaniem z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa nakazem podejmowania działań mających na celu budowanie zaufania obywateli do organów państwa, jakimi są sądy, o czym niestety władza polityczna nie chce pamiętać.

Także konieczność ujawnienia przynależności do stowarzyszeń sędziowskich walczących o przywrócenie ładu konstytucyjnego ma ograniczyć aktywność sędziów w ramach tych organizacji. Pozwoli to m.in. na składanie wniosków o wyłączenie sędziów niewygodnych dla władzy politycznej.

Ograniczenia takie jak zawarte w ustawie, skoro nie są bezpośrednio związane z orzeczniczą działalnością sędziego, mogą również naruszać konstytucyjnie chronione prawo do prywatności.

Omawiane przepisy stoją w sprzeczności z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Podkreślenia wymaga fakt, iż w projekcie nie tylko nałożono na sędziów obowiązek ujawnienia ich aktywności publicznej, ale również przewidziano publikowanie tych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, czyli *de facto* w Internecie. Sędziów potraktowano niemal jak członków grupy przestępczej, których działalność musi być ściśle monitorowana.

Projektowane propozycje były niezgodne z orzecnictwem trybunałów międzynarodowych. Tytułem przykładu można wskazać wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Baka* przeciwko *Węgrom*⁹ oraz *Wille* przeciwko *Liechtensteinowi*¹⁰. Nieproporcjonalne i nieuzasadnione ograniczenia podstawowych praw i wolności obywatelskich wobec sędziów są niezgodne ze standardami międzynarodowymi w obszarze ochrony praw człowieka, a zatem należy już na tym etapie przeanalizować możliwe dla Polski skutki wejścia w życie takich regulacji.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów

Zmiany wprowadzone w art. 107, 109, 110, 112, 114a, 128 PrUSP są całkowicie niedopuszczalne.

Od kilku lat poszerzany jest katalog przewinień i kar dyscyplinarnych, przy czym na porządku dziennym jest stawianie sędziom zarzutów popełnienia przestępstwa z art. 231 KK (niedopełnienie obowiązków lub nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego).

Zawarte w projekcie propozycje w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej obliczone były na to, aby sędziowie nie sprzeciwiali się łamaniu Konstytucji przez władzę ustawodawczą i władzę wykonawczą, a także aby nie wypełniali swojego obowiązku, jakim jest stanie na straży prawa.

Przyjęte w ustawie uregulowania uznać należy za sprzeczne z prawem Unii Europejskiej i Konstytucją Rzeczypospo-

lonej Polskiej. Celem ich wprowadzenia jest wyłącznie stworzenie restrykcyjnego systemu mającego służyć represjonowaniu sędziów, którzy poddają krytyce tzw. reformę sądownictwa oraz te działania władzy wykonawczej i ustawodawczej wobec sądów oraz sędziów, których nie da się pogodzić z demokratycznym państwem prawa. Nie spełniają one podstawowych zasad rzetelnej legislacji oznaczających w szczególności tworzenie aktów normatywnych charakteryzujących się precyzją, zrozumiałością, transparentnością oraz spójnością z obowiązującym systemem prawa, a także zgodnością z Konstytucją RP.

W ustawie przewidziano nowe rodzaje przewinień stanowiących podstawę do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej, przy czym posłużono się kryteriami nieostrymi i ogólnikowymi, niespełniającymi konstytucyjnego wymogu określoności czynów zabronionych przez ustawę. Jest to tym bardziej rażące, że skutkiem popełnienia tych przewinień miało być wydalenie z zawodu, a nie są to czyny stanowiące przestępstwa.

W art. 107 § 1 pkt 2 PrUSP, wprowadzającym delikt dyscyplinarny polegający na działaniach lub zaniechaniach mogących uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości. Jest to określenie nieostre.

W art. 107 § 1 pkt 3 PrUSP wprowadzono odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. Prowadzi to do zakazu przeprowadzania jakichkolwiek rozważań co do legalności wyboru sędziów do „neo-KRS”, wykonywania prerogatywy Prezydenta, czy wyboru przez Sejm przedstawicieli do KRS. Oznacza to zatem zaostrzenie środków represji wobec sędziów w stosunku do projektu przedłożonego Sejmowi.

Artykuł 107 § 1 pkt 4 PrUSP przewiduje delikt dyscyplinarny polegający na prowadzeniu działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Uchwalony przepis jest niezwykle „pojemny”, a przez to niesie ryzyko nadużyć. Przy złej woli może on być wykorzystywany do represjonowania sędziów za działalność w stowarzyszeniach, wypowiedzi w mediach, w tym społecznościowych, jak też akcje protestacyjne w obrobie praworządności.

Wprowadzone w art. 110 PrUSP zmiany sprowadzają się do pozbawienia sądów dyscyplinarnych kompetencji w zakresie uchylecia immunitetu sędziemu, zezwolenia na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej oraz tymczasowe aresztowanie i przekazania orzekania w tym zakresie w obu instancjach Izbie Dyscyplinarnej przy Sądzie Najwyższego.

⁹ Skarga nr 20261/12.

¹⁰ Skarga nr 28396/95.

W sprawach istotnych z punktu widzenia zabezpieczenia interesów aktualnie rządzącego ugrupowania politycznego rozstrzygała będzie ww. Izba Dyscyplinarna. Jest to organ, który (co potwierdził SN w wyroku z 5.12.2019 r.) nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego, a każdy obywatel (także sędzia) ma w świetle art. 45 Konstytucji RP prawo do sądu. Postępowania dyscyplinarne mieszczą się w zakresie regulowanym przez prawo unijne, w tym art. 19 TUE przewidującym konieczność zapewnienia przez Państwo członkowskie skutecznego środka odwoławczego i skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej.

Szczególnie niebezpieczne jest rozwiązanie, że najważniejsze sprawy dyscyplinarne rozpoznawane będą w obu instancjach przez ten sam organ (sąd specjalny), a w tych wypadkach, co do zasady, karą jest złożenie z urzędu, bądź przeniesienie na inne miejsce służbowe.

Wynikające z ustawy ukształtowanie przewinień dyscyplinarnych daje nowe narzędzia rzecznikom dyscyplinarnym do ścigania za czyny, za które dotychczas wszczynali postępowania bez podstawy ustawowej, czyli sankcjonuje ich działania.

Ustawa zmieniła zasady powoływania rzeczników terenowych, powierzając tę kompetencję Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Powszechnych, bez wskazania żadnych kryteriów, wymogu uzyskania zgody, wedle własnego uznania, co oznacza całkowitą arbitralność decyzji o powołaniu. Jednocześnie pozbawiono jakiegokolwiek wpływu na wybór rzeczników terenowych samorządy sędziowskie, czy samych sędziów.

Oznacza to przede wszystkim stworzenie takiego modelu, w którym rzeczników powoływał będzie Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, powołany przez będącego politykiem Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego. Zmiana ta powoduje istotne zwiększenie wpływu czynnika politycznego na system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

System postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów stał się przedmiotem skargi Komisji Europejskiej do TSUE w trybie art. 258 TFUE z 25.10.2019 r. Sformułowano w nim szereg zastrzeżeń istotnych z punktu widzenia zagwarantowania efektywności stosowania prawa unijnego i skutecznej ochrony prawnej gwarantowanej traktatami i art. 19 TUE (sprawa Nr C-791/19).

Odnosząc wprowadzone w ustawie zmiany do zakresu skargi Komisji, stwierdzić należy, iż nie tylko zalecenia Komisji sformułowane w latach 2016–2017 w ramach zainicjowanej procedury badania praworządności z art. 7 TFUE nie zostały usunięte, ale zmiany te idą jeszcze dalej, prowadząc do „zneutralizowania” wyroku TSUE z 19.11.2019 r. Tymczasem każdy organ oraz sąd krajowy jest obowiązany do wykonania wyroku TSUE w zakresie, w jakim stosuje prawo unijne.

Wprowadzone w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zmiany wskazują na zamiar nierespektowania przez władzę wykonawczą i ustawodawczą ww. wyroku.

Zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym

Zmiany wprowadzone w ustawie o Sądzie Najwyższym mają na celu uzyskanie przez władzę polityczną jak największego wpływu na wybór Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Dalszym celem zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym jest skupienie kluczowych, z punktu widzenia władzy politycznej, kompetencji związanych z wyrokiem TSUE z 19.11.2019 r. oraz wyrokiem Sądu Najwyższego z 5.12.2019 r. w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, obsadzonej przy udziale upolitycznionej neo-KRS, której status został zakwestionowany w ww. wyroku Sądu Najwyższego.

Celem tych rozwiązań jest zablokowanie badania prawidłowości składu sądu, gdy zachodzi wątpliwość dotycząca powołania sędziego z udziałem wadliwie obsadzonej neo-KRS. Innymi słowy, ustawodawca odbiera sądom powszechnym możliwość wykonania ww. wyroku TSUE, przekazując rozpoznawanie wniosków związanych z kwestionowaniem statusu osób powołanych na stanowisko sędziego przy udziale upolitycznionej Rady ww. Izbie, która sama została powołana przy udziale tej Rady, a zatem ma interes w niewykonywaniu wyroku TSUE.

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w świetle wprowadzonych zmian zyska status szczególny, naruszający zasadę równorzędności izb Sądu Najwyższego, tym samym stając się także sądem specjalnym. Prowadzi to do sprzeczności z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP w odniesieniu do procesu wyboru I Prezesa SN oraz z art. 175 ust. 2 Konstytucji RP w odniesieniu do statusu ww. Izby.

Ustawa zakazała wprost Sądowi Najwyższemu i jego organom „kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa” oraz „ustalania lub oceny przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Również i ta regulacja ma na celu wyeliminowanie wyroku TSUE z 19.11.2019 r. z polskiego porządku prawnego, wbrew obowiązującym Polskę zobowiązaniom traktatowym.

Zmiany w ustawie o KRS

Zawarte w ustawie zmiany art. 45a–45c ustawy o KRS mają uniemożliwić wykonanie wyroku TSUE z 19.11.2019 r., nadając prerogatywie prezydenta o charakterze potwierdzającym, charakter sanujący uchybienia w randze nieważności.

Powyższy zabieg legislacyjny ma na celu wyeliminowanie ewentualnych postępowań w przedmiocie wznowienia postępowania odnośnie wadliwych powołań sędziowskich, co mogłoby stanowić naturalną konsekwencję stwierdzenia nieważności postępowań – zarówno na gruncie procedury cywilnej jak i karnej – z powodu orzeczeń organu niebędącego sądem i być związane z koniecznością uzdrowienia tego stanu rzeczy.

Podsumowanie

1. Ustawa utrwała dominację organów władzy ustawodawczej i wykonawczej nad organami władzy sądowniczej, co jest sprzeczne z zasadą trójpodziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Dotyczy to w szczególności sposobu powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kolegiów sądów, obsadzania stanowisk sędziowskich.

2. Przyjęte rozwiązania oznaczają całkowite upolitycznienie procesu nominacyjnego, a w konsekwencji brak niezależnego sądownictwa, co jest sprzeczne z art. 45 Konstytucji RP oraz regulacjami konwencyjnymi (art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

3. Ustawa zmierza do usankcjonowania wadliwych powołań sędziowskich, dokonanych z udziałem neo-KRS, która w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, z jednoczesnym zakazem badania przez polskie sądy skutków procesowych wadliwości procesu nominacyjnego. Służy temu w szczególności dodana do ustawy preambuła oraz niezna na polskiemu porządkowi prawnemu instytucja jurysdykcji sędziego.

4. Zawarte w ustawie rozwiązania uderzają wprost w niezawisłość sędziów i niezależność sądów, gdyż stanowią ingerencję w sferę orzeczniczą i naruszają konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy. Niezależność sądu i niezawisłość sędziowska to zasady ustrojowe, określające miejsce władzy sądowniczej w strukturze państwa, a ich celem jest zapewnienie każdemu obywatelowi optymalnej ochrony w konfrontacji z władzą wykonawczą i ustawodawczą. Prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd jest prawem każdego obywatela gwarantowanym przez art. 45 Konstytucji RP i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Eu-

ropejskiej. Niezawisłość sędziego nie jest jego uprawnieniem, lecz podstawowym obowiązkiem i fundamentalną gwarancją działania wymiaru sprawiedliwości. Konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i władzy wykonawczej jest ochrona niezawisłości sędziego i niezależności sądu, nie zaś jej ograniczanie czy niszczenie, do czego prowadzi omawiany projekt.

5. Narzędziem służącym do wpływania na orzecznictwo sądów ma być drakoński system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Zmiany zawarte w ustawie stanowią dopełnienie niezwykle restrykcyjnych przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego, naruszających prawo do obrony i sprawiedliwego procesu. Rzeczywistym celem ustawy jest także zalegalizowanie działań rzeczników dyscyplinarnych, które pozbawione były podstaw prawnych.

6. Uchwalone przepisy ograniczają w znacznym stopniu uprawnienia samorządu sędziowskiego. Po wejściu w życie tej ustawy samorząd sędziowski praktycznie przestanie istnieć, a jego charakter stanie się fasadowy.

7. Ustawa knebluje sędziów i organy samorządu sędziowskiego w zakresie spraw istotnych dla praworządności i wymiaru sprawiedliwości. Prowadzi do niedopuszczalnego ograniczenia chronionych konstytucyjnie praw i wolności obywatelskich, takich jak wolność wypowiedzi czy zrzeszania się. W świetle ugruntowanego orzecznictwa trybunałów europejskich sędzia ma nie tylko prawo, lecz wręcz obowiązek wypowiedzenia się publicznie na temat reform wymiaru sprawiedliwości.

8. Wejście w życie tej ustawy będzie oznaczało zmuszanie sędziów do łamania Konstytucji i traktatów unijnych, a tym samym postępowanie sprzeczne ze ślubowaniem sędziowskim. Jednocześnie skutkowałoby faktycznym i prawnym wyprowadzeniem Polski z Unii Europejskiej, na co sędziowie nie mogą się zgodzić.

9. Argumenty zawarte w opinii prowadzą do wniosku, że ustawa uchwalona przez Sejm stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa prawnego obywateli i to zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i europejskiej. Przedkłada ona utrwalenie zmian wprowadzanych w obrębie władzy sądowniczej przez obecną władzę polityczną, co obejmuje także ochronę statusu organu podającego się za KRS i osób powołanych z jego udziałem na stanowiska sędziowskie w sądach wszystkich szczebli, ponad prawo obywateli do sądu.

REKLAMA



Teksty Ustaw Becka

www.ksiegarnia.beck.pl

• Zadzwoń: 81 46 13 300 • E-mail: kontakt@beck.pl

