

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

**z dnia 12 maja 2017 r.**

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju  
sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491)**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, przekazanym przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 18 kwietnia 2017 r. nr GMS-WP-173-106/17, co do zasady, opiniuje ten projekt negatywnie.

Rada krytycznie ocenia projektowane rozwiązania, ponieważ ich podstawowym celem jest dalsze, znaczące podporządkowanie sądów powszechnych Ministrowi Sprawiedliwości, który jest organem władzy wykonawczej oraz zajmuje stanowisko Prokuratora Generalnego. Wzmocnienie pozycji Ministra Sprawiedliwości, pełniącego jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego, który otrzyma znaczne uprawnienia o charakterze arbitralnym wobec sądów i sędziów, pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadą trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 i art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwiązanie to narusza także zasadę niezawisłości sędziowskiej przewidzianą w art. 178 Konstytucji, której podstawowym celem jest ochrona obywateli oraz sformułowaną w art. 173 Konstytucji zasadę niezależności i odrębności sądów.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca szczególną uwagę na następujące rozwiązania przedstawione w opiniowanym projekcie ustawy.

1. Zgodnie z projektowanymi przepisami Minister Sprawiedliwości uzyska kompetencję do arbitralnego, jednoosobowego powoływania i odwoływania prezesów sądów apelacyjnych, prezesów sądów okręgowych i prezesów sądów rejonowych, z jednoczesnym zupełnym pozbawieniem samorządu sędziowskiego wpływu na te decyzje.

Projektowana zmiana całkowicie eliminuje z procedury wyłaniania prezesów sądów udział środowiska sędziowskiego, które najlepiej potrafi ocenić, na podstawie dotychczasowych doświadczeń i współpracy z kandydatem przedstawionym przez Ministra Sprawiedliwości, czy kandydat ten posiada odpowiednie kompetencje merytoryczne i predyspozycje do kierowania sądem. Udział środowiska sędziowskiego w procedurze powoływania prezesów sądów stanowi także gwarancję ochrony niezawisłości sędziowskiej,

ponieważ zabezpiecza prezesów a pośrednio także sędziów przed ewentualną próbą wywierania nacisków ze strony Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, który jest politykiem, realizuje zadania rządu oraz reprezentuje interesy prokuratury. Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów sprawowany przez prezesów sądów, zgodnie z art. 9a § 1 w zw. z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm. – dalej zwana „usp”), polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a więc sferą orzecniczą, w której sędziowie są niezawisli. Zgodnie z zasadami konstytucyjnymi separującymi władzę sądowniczą od innych władz, w tym władzy wykonawczej, Minister Sprawiedliwości nie powinien dysponować arbitralnie żadnymi kompetencjami, które mogą bezpośrednio lub pośrednio przekładać się na sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Obecnie minimalną ochronę niezależności sędziowskiej stanowią rozwiązania ustawowe nakładające na Ministra Sprawiedliwości obowiązek uzyskania o kandydacie na prezesa sądu opinii, odpowiednio zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji – przy powoływaniu prezesów sądów apelacyjnych oraz zgromadzenia sędziów okręgu i prezesa przełożonego sądu apelacyjnego – przy powoływaniu prezesów sądów okręgowych. Negatywna opinia zgromadzenia nie wyklucza możliwości powołania przez Ministra Sprawiedliwości przedstawionego kandydata na prezesa sądu, o ile jego kandydaturę pozytywnie zaopiniuje Krajowa Rada Sądownictwa. W gestii Ministra Sprawiedliwości leży zatem przekonanie w pierwszej kolejności środowiska sędziowskiego do wybranego kandydata do pełnienia funkcji prezesa, a jeżeli to okaże się nieskuteczne, Krajowej Rady Sądownictwa, której jest członkiem. Funkcjonujący system jest o tyle optymalny, że z jednej strony chroni odpowiednio sądy przed wpływem władzy wykonawczej na działalność związaną z wymierzaniem sprawiedliwości a z drugiej przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości bardzo duży wpływ na obsadzanie stanowisk prezesów sądów, bowiem stanowisko to może objąć w sądach apelacyjnych i sądach okręgowych wyłącznie osoba przedstawiona przez Ministra Sprawiedliwości, a zatem przez niego wybrana.

Rozwiązanie zakładające pełną swobodę Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania prezesów sądów narusza konstytucyjne standardy niezależności i odrębności sądownictwa od innych władz. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że choć Minister Sprawiedliwości powinien mieć udział w procesie powoływania prezesów sądów, to jego głos nie może być jednak dominujący. Ponieważ nie da się – zwracał uwagę Trybunał

– jednoznacznie oddzielić funkcji administracyjnej od orzeczniczej prezesów sądów, stąd celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego (por. orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r. o sygn. akt K 11/93; OTK ZU 1993, poz. 37). Trybunał podtrzymał to stanowisko w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. o sygn. akt K 12/03, w którym uznał, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. udział przedstawicieli środowiska sędziowskiego w powoływaniu prezesów sądów może polegać również na przyznaniu odpowiednich kompetencji Krajowej Radzie Sądownictwa (OTK ZU 2A/2004, poz. 8). Trybunał nie miał jednak wątpliwości, że aby procedura powoływania prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości była zgodna z Konstytucją, musi zakładać udział reprezentacji środowiska sędziowskiego. Pozbawienie organów samorządu sędziowskiego oraz Krajowej Rady Sądownictwa udziału w procedurze powoływania sędziów należy zatem ocenić jako niezgodne z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP.

Zasadności tego zarzutu nie uchylają projektowane przepisy, zakładające przedstawienie „prezesa sądu” właściwemu zgromadzeniu ogólnemu lub zebraniu sędziów. Czynność ma być bowiem dokonywana już po zakończeniu procedury powołania prezesa sądu. Ponadto zadanie właściwego gremium samorządu sędziowskiego zostaje w tym zakresie ograniczone do roli publiczności, pozbawionej prawa do zajęcia jakiegokolwiek stanowiska w sprawie skutecznie dokonanej nominacji prezesa sądu.

Minister sprawuje także zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów przez służbę nadzoru złożoną z sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz administruje sądami za pośrednictwem dyrektorów sądów, których uprawnienia w ostatnim czasie zostały znacząco poszerzone, a których granicę maksymalną wyznaczyło orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r. o sygn. akt K 31/12). W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się jednoznacznie, m.in. że „nadzór ministerialny nie powinien obejmować kwestii organizowania postępowania w sprawach takich jak przydział spraw do sędziów referentów, planowanie poszczególnych czynności procesowych czy wyznaczanie terminów konkretnych posiedzeń i rozpraw” (zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07). „Te działania mogą być (...) przedmiotem nadzoru administracyjnego wewnętrznego, należącego do prezesa sądu czy do przewodniczącego wydziału” (A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz LEX*, Lex 2013).

Podstawowym celem wprowadzanych zmian nie jest usprawnienie funkcjonowania sądów lecz „zwiększenie wpływu Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk związanych

z zapewnieniem właściwych warunków administracyjnych sądom powszechnym”, co wynika z uzasadnienia projektu. Brak jest w nim jednak informacji, że nadzór administracyjny nad sądami Minister Sprawiedliwości sprawuje obecnie przede wszystkim przez dyrektorów sądów, a nie prezesów sądów, natomiast projekt nie odnosi się do dyrektorów sądów. Oznacza to, że jedynym celem wprowadzanych zmian jest nieuzasadnione zwiększenie swobody Ministra Sprawiedliwości przy powoływaniu prezesów sądów, celem obsadzania stanowisk osobami podporządkowanymi władzy wykonawczej.

Zgodnie z projektowanymi przepisami zachwiana zostanie hierarchia podległości między poszczególnymi szczeblami sądownictwa powszechnego, ponieważ prezesem sądu wyższej instancji będzie mógł zostać sędzia sądu niższego szczebla, np. prezesem sądu apelacyjnego – sędzia sądu okręgowego a prezesem sądu okręgowego – sędzia sądu rejonowego (projektowane: art. 23 § 1 usp i art. 24 § 1 usp). Analogiczne rozwiązania przewiduje się wprowadzić w ramach sądownictwa wojskowego, ponieważ prezesem wojskowego sądu okręgowego i jego zastępcą będzie mógł zostać m.in. sędzia wojskowego sądu garnizonowego (projektowany art. 11 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych; Dz. U. z 2016 r., poz. 358 ze zm.). Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia do wprowadzenia takiego systemu obsadzania stanowisk prezesów sądów, co potwierdza sam projektodawca, albowiem nie przedstawił w tym zakresie jakiegokolwiek argumentacji w uzasadnieniu projektu. Projektodawca nie dostrzega zagrożeń związanych z wprowadzeniem takich rozwiązań, mimo że mogą przełożyć się one na wykonywanie funkcji orzeczniczych przez sędziów. Sądy apelacyjne rozpoznają środki zaskarżenia od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe, natomiast sądy okręgowe od orzeczeń wydanych przez sądy rejonowe, co oznacza, że prezes sądu apelacyjnego lub okręgowego może kierować sądem, który będzie dokonywał instancyjnej kontroli orzeczeń wydanych z jego udziałem w sądzie rejonowym lub okręgowym. Uwzględniając przy tym posiadane przez niego, jako prezesa sądu, instrumenty w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądu związaną z wymierzaniem sprawiedliwości, zagrożona może być niezawisłość sędziowska. Sędziowie rozpoznający środek odwoławczy od orzeczenia wydanego przez osobę pełniącą w tym czasie funkcję prezesa mogą obawiać się ewentualnych negatywnych sankcji w przypadku wydania orzeczenia uchylającego lub zmieniającego wyrok wydany przez sąd pierwszej instancji oraz odczuwać dyskomfort sytuacji, w której się znaleźli. Zaistnienie sygnalizowanej wyżej sytuacji będzie stanowić podstawę do różnego rodzaju wypowiedzi dotyczących czynności podejmowanych przez skład

orzekający w danej sprawie, a w szczególności wydanego w niej orzeczenia i może godzić w autorytet sądu. Dla zewnętrznego odbioru działań sądu, w tym także dla opinii publicznej, orzeczenie wydane przez niezawisły sąd będzie podważane i będzie stanowiło podstawę do formułowania nieuzasadnionych sądów i opinii. Niejednokrotnie rozstrzygnięcia podejmowane przez sądy oceniane są nie tylko bez jakiegokolwiek wiedzy o zebranych w sprawie dowodach, ale również bez uwzględnienia wiadomości o treści prawa obowiązującego w danej dziedzinie. Przyjęte w projekcie rozwiązania, z uwagi na wskazany wyżej stosunek zależności sędziów danego sądu od jego prezesa może w konsekwencji powodować konieczność wyłączenia sędziów z uwagi na ryzyko naruszenia ich niezawisłości.

Stworzenie ustroju sądownictwa mogącego rodzić zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej jest z założenia niezgodne z Konstytucją. Niezawisłość sędziowska może istnieć bowiem wyłącznie w warunkach niezależnych sądów – tych dwóch wartości nie sposób rozdzielić. Poza tym sędziowie sądu niższego rzędu, którzy nie wykonywali dotychczas czynności w sądzie, w którym mieliby objąć stanowisko prezesa, nie znają specyfiki jego funkcjonowania. Co do zasady nie zdobyli również odpowiedniego doświadczenia życiowego i zawodowego w porównaniu z sędziami sądu wyższej instancji, którzy swoją drogę zawodową przeszli kolejno przez co najmniej dwa szczeble sądownictwa. Projektodawca proponuje bowiem, aby prezesem sądu – przełożonym służbowym orzekających w nim sędziów, mogła zostać osoba, która nie posiada co najmniej takich samych kwalifikacji, jak sędziowie, których pracą ma kierować. Samo wydłużenie stażu zawodowego wymaganego do objęcia funkcji prezesa sądu, z pominięciem wymogu poznania przez kandydata specyfiki pracy sądów na poszczególnych szczeblach sądownictwa i zdobywanego w ten sposób różnorodnego doświadczenia zawodowego, może doprowadzić do obniżenia sprawności funkcjonowania sądów i utraty zaufania obywateli do sądów.

Projektowana ustawa w istotny sposób rozszerza kompetencje Ministra Sprawiedliwości (działającego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej) w odniesieniu do sądów wojskowych w zakresie odwoływania prezesów sądów, co również osłabia niezależność sądów od władzy wykonawczej oraz stanowi zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. W obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości może odwołać prezesa lub wiceprezesa sądu w toku kadencji w przypadkach rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych albo gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie daje się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości, pod warunkiem, że Krajowa Rada Sądownictwa nie wyrazi negatywnej opinii w tym zakresie. Opinia Krajowej

Rady Sądownictwa, a więc organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, niezależnego zarówno od prezesa lub wiceprezesa sądu objętego wnioskiem, jak i Ministra Sprawiedliwości zainteresowanego ich odwołaniem, stanowi zabezpieczenie przed „pochopnym” i nieuzasadnionym pozbawianiem określonych osób pełnionych funkcji, w szczególności w sytuacji zmiany personalnej na stanowisku Ministra Sprawiedliwości. Ciągłość w sprawowaniu funkcji kierowniczych w sądach, z uwagi na rolę, jaką sądy pełnią w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego, powinna być celem nadrzędnym każdej władzy. Po wprowadzeniu projektowanej ustawy odwołanie prezesa lub wiceprezesa sądu będzie zależało od swobodnej, nie podlegającej kontroli, decyzji Ministra Sprawiedliwości, bez ujawniania przesłanek, którymi się kieruje, czy kryteriów ocen. Wprawdzie obowiązkiem Ministra przed odwołaniem prezesa lub wiceprezesa sądu nadal będzie zwrócenie się do Krajowej Rady Sądownictwa o opinię w tej sprawie, to jednak opinia ta nie będzie już dla Ministra wiążąca. Rozszerzone zostaną również przesłanki ustawowe pozwalające na odwołanie prezesa lub wiceprezesa sądu. Odwołanie będzie mogło nastąpić m.in. w przypadku uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych czy stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych. W ustawie nie zostały określone jakiegokolwiek wskazówki interpretacyjne pozwalające w sposób transparentny ocenić wystąpienie przesłanek umożliwiających odwołanie osób pełniących najwyższe funkcje w sądownictwie, co może podważać zaufanie do sądów oraz stanowić zagrożenie dla wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji i przysługującego każdemu obywatelowi prawa do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Po wprowadzeniu projektowanych zmian obywatel w sporze sądowym z władzą publiczną może być bezsilny, z góry na przegranej pozycji.

Uwzględniając więc zakres nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesa sądu, który dotyczy kwestii związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, powstaje realne zagrożenie bezpośredniego ingerowania przez Ministra Sprawiedliwości w działalność orzeczniczą sądów. Można zakładać, że w praktyce niewykonywanie poleceń Ministra lub upoważnionego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości może wiązać się z odwołaniem „nieposłusznego” prezesa. Na takie zagrożenia wskazuje również dotychczasowa praktyka Ministra Sprawiedliwości, który często w mediach krytykuje sposób postępowania i orzekania przez sądy oraz treść rozstrzygnięć, domagając się wyciągnięcia konsekwencji wobec sędziów. Problem ten w jeszcze większym stopniu odnosi

się do sytuacji asesorów sądowych, których droga zawodowa, w wyniku równocześnie wprowadzanych zmian w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2016 r. poz. 146) zostanie w znacznym stopniu uzależniona od działań Ministra Sprawiedliwości. Szerokie uprawnienia Ministra między innymi w zakresie dotyczącym działalności i organizacji Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, naboru na aplikację sędziowską i jej przebiegu, udziału w procesie mianowania na stanowisko asesora sądowego, połączone z nadaniem mu znacznych kompetencji w zakresie powoływania prezesów sądów, mogą potencjalnie wywierać negatywny wpływ na ich pracę orzeczniczą. Wynika to w szczególności z tego, że Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny jest stroną toczących się postępowań sądowych a sytuacja taka niewątpliwie wywiera znaczną presję na osoby sprawujące wymiar sprawiedliwości. Tym samym asesorzy sądowi, jako najczęściej osoby pozbawione doświadczenia zawodowego i życiowego, a także podlegające ocenie wizytatorów opiniowanych przez Ministra Sprawiedliwości (projektowany art. 37d § 1 usp) są w szczególności narażone, na nawet niezamierzone, przyjmowanie postaw konformistycznych.

W tym miejscu należy ponadto zauważyć, że w projekcie zaproponowano zmiany wymogów stawianych kandydatom do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. Na podstawie opiniowanych przepisów, sędzią orzekającym na najwyższym szczeblu sądownictwa powszechnego będzie mógł zostać sędzia sądu rejonowego, a nawet prokurator najniższego szczebla, o ile legitymuje się dziesięcioletnim stażem pracy. Rada wskazuje, że z uwagi na istotne kompetencje przyznane sądom apelacyjnym, należy stawiać jak najwyższe wymagania kandydatom na urząd sędziego sądu apelacyjnego. W tym kontekście zrównanie dziesięcioletniego doświadczenia sędziego oraz prokuratora wydaje się problematyczne, uwzględniając fakt, że prokurator sprawuje swoją funkcję w warunkach hierarchicznego podporządkowania, a na czele prokuratury stoi polityk.

**2.** Kolejnym instrumentem, w który zostanie wyposażony Minister Sprawiedliwości względem prezesów lub wiceprezesów sądów, są sankcje i gratyfikacje pieniężne. Zgodnie z projektowanym art. 37ga § 1 usp Minister Sprawiedliwości, w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych przez prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego, będzie mógł zwrócić na nie uwagę na piśmie i żądać usunięcia jego skutków. Zwrócenie uwagi może być połączone z obniżeniem dodatku funkcyjnego w granicach od 15% do 50% jego wysokości na okres od jednego do sześciu miesięcy, przy pozostawieniu

niezmienionego zakresu obowiązków (projektowany art. 37ga § 5 usp) . Projektowana sankcja nosi cechy quasi kary dyscyplinarnej i może stanowić istotny element nacisku na prezesów sądów apelacyjnych, którzy nie będą postępowali zgodnie z wytycznymi Ministra, kierując się dobrem wymiaru sprawiedliwości. Poza tym już samo zwrócenie przez Ministra Sprawiedliwości uwagi na piśmie prezesowi sądu będzie miało negatywne skutki, bowiem odpis takiego pisma (upomnienia) będzie dołączany do jego akt osobowych co najmniej na okres pięciu lat.

**3.** Inne uprawnienie nadzorcze Ministra Sprawiedliwości względem prezesów sądów apelacyjnych jest wprowadzane na podstawie projektowanego art. 37h usp. Zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości będzie w miejsce dotychczas stosowanego przyjęcia sprawozdania oceniał sporządzaną przez prezesów sądów apelacyjnych informację roczną o działalności sądów na obszarze apelacji. Minister będzie uprawniony do wystawiania ocen w czterostopniowej skali, to jest: pozytywna z wyróżnieniem, pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniem lub zastrzeżeniami albo negatywna. Z projektowanych przepisów nie wynika, na podstawie jakich kryteriów Minister Sprawiedliwości będzie dokonywał przedmiotowej oceny, to jest czy oceną objęta zostanie działalność administracyjna prezesa, czy też forma lub treść informacji (dokumentu), a także jakie kryteria będą decydowały o uzyskaniu oceny w czterostopniowej skali. Brak jest także jakichkolwiek ustawowych wytycznych dotyczących kategorii danych, które obligatoryjnie powinny znaleźć się w informacji rocznej. Proces oceny, o ile w ogóle zachodzi potrzeba jego wprowadzenia w tej postaci, powinien przebiegać transparentnie, według z góry określonych zasad. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa rozwiązanie to jest zbędne a jeśli ma pozostać, to zasadne jest co najmniej uzupełnienie projektowanych przepisów o wskazanie przesłanek i kryteriów oceny sprawozdania prezesa. Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie, gdy uwzględni się, że z wystawieniem przez Ministra negatywnej oceny może wiązać się dla prezesa sankcja finansowa obniżenia dodatku funkcyjnego w granicach od 15% do 50% jego wysokości na okres od jednego miesiąca do jednego roku. Z drugiej strony, uzyskanie oceny pozytywnej z wyróżnieniem może być powiązane z podwyższeniem prezesowi takiego dodatku do wysokości 150% maksymalnej jego wysokości na okres do jednego roku. Wprowadzany system pozwoli Ministrowi Sprawiedliwości „karać” i „nagradzać” prezesów sądów według arbitralnej oceny złożonej przez nich informacji rocznej, co może stanowić środek nacisku nie tylko na prezesów, lecz również za pośrednictwem ich uprawnień nadzorczych na sędziów. Wprowadzenie powyższych instrumentów polityki finansowej jest równoznaczne z obejściem funkcjonującej



od wielu lat a wynikającej z art. 91 § 1 usp zasady, że wysokość wynagrodzenia sędziów, zajmujących równorzędne stanowiska, różnicuje tylko staż pracy lub pełnione funkcje. Ponadto możliwość nagradzania sędziów podporządkowanych Ministrowi stanowi powrót do rozwiązań obowiązujących w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy był to wykorzystywany przez polityków instrument nacisku na sędziów i sądy, godzący w niezawisłość sędziowską i fundamentalną dziś zasadę trójpodziału władzy.

4. Negatywnie należy ocenić przyznaną Ministrowi Sprawiedliwości, na podstawie projektowanego art. 37d usp, kompetencję do dokonywania merytorycznej oceny sędziów, których prezes sądu zamierza powołać do pełnienia funkcji wizytatora w sądzie, w szczególności, że negatywna ocena Ministra będzie dla prezesa wiążąca. Analizowana zmiana wskazuje na niekonsekwencję projektodawcy, który z jednej strony oczekuje od prezesów sądów zwiększonego nadzoru wewnętrznego nad działalnością sądów a z drugiej odbiera prezesom środki do sprawowania takiego nadzoru. Podkreślenia wymaga, że prezes sądu co do zasady nadzór administracyjny sprawuje przez wizytatorów, a skoro będzie przez Ministra Sprawiedliwości z tego nadzoru rozliczany, powinien mieć zapewnione adekwatne środki do tego. Nie jest możliwe należyte wywiązywanie się z obowiązków nadzorczych, jeżeli prezes sądu nie będzie dysponował odpowiednią liczbą wizytatorów, co do których kompetencji ma zaufanie. Dotychczas oceny kwalifikacji i predyspozycji kandydata na wizytatora dokonywało kolegium sądu, a negatywna opinia kolegium była dla prezesa wiążąca. Różnica tych dwóch systemów polega jednak na tym, że kolegium sądu składa się z sędziów, którzy posiadają odpowiednią wiedzę i doświadczenie zawodowe do oceny kandydata na wizytatora, a także znają potrzeby wizytacyjne w danej apelacji sądowej, natomiast Minister Sprawiedliwości jest politykiem, przedstawicielem władzy wykonawczej i zajmuje stanowisko Prokuratora Generalnego. Niedopuszczalne w świetle zasad konstytucyjnych jest to, żeby przedstawiciel władzy wykonawczej miał decydujący wpływ na ocenę merytoryczną sędziów, także przy obejmowaniu stanowisk funkcyjnych w sądach związanych bezpośrednio z oceną pracy sędziów i sądów w zakresie działalności orzeczniczej. W uzasadnieniu projektu ustawy jednoznacznie wskazano, że „opinia Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z projektowanym art. 37d § 2 u.s.p., ma dotyczyć nie tylko kompetencji danego kandydata do pełnienia funkcji sędziego wizytatora, ale również względów organizacyjnych, w szczególności potrzeby powołania sędziego lub kolejnego sędziego wizytatora w danym sądzie. Opinia Ministra Sprawiedliwości ma mieć charakter wiążący dla prezesa sądu apelacyjnego”. Powyższe jest o tyle dyskusyjne, że kwalifikacje

jakie musi posiadać Minister Sprawiedliwości pełniący funkcje Prokuratora Generalnego nie przekładają się na obligatoryjną wiedzę uprawniającą do merytorycznej oceny pracy sędziów, w tym pracy wizytatorów. Zatem skoro obowiązki wykonywane przez sędziów wizytatorów mają niewątpliwie charakter merytoryczny, kwalifikacje kandydatów do pełnienia tych funkcji powinny wynikać jednoznacznie z wyników ich dotychczasowej pracy orzeczniczej.

5. Negatywnie należy ocenić zmianę wprowadzaną w projektowanym art. 37g § 3 usp, zgodnie z którą sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości (tworzący służbę nadzoru zgodnie z art. 9a § 2 usp) otrzymają uprawnienie do przeprowadzania lustracji sądu lub wydziału sądu albo lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu. Przeprowadzenie lustracji obejmuje kontrolę działalności sądu związaną z wymierzaniem sprawiedliwości, a więc zastrzeżoną dla wewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesów sądów. Przeprowadzanie lustracji przez organy władzy wykonawczej czy też sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości może naruszać zasadę niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów od innych władz. W obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości, w ramach sprawowanego zewnętrznego nadzoru administracyjnego, może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału albo lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu, określić prezesowi sądu zakres i termin jej przeprowadzenia, a w uzasadnionych przypadkach zarządzić także przeprowadzenie czynności przez sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji. Poza tym przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości wyznaczony spośród sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości może brać udział w czynnościach lustracyjnych. Istnieje jednak istotna różnica między udziałem przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości w czynnościach lustracyjnych a ich kompleksowym i samodzielny przeprowadzaniem przez takiego przedstawiciela, bez udziału wizytatorów zatrudnionych w sądach. Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości stają się urzędnikami, podobnie jak pozostali pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości i podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, który może im wydawać wiążące polecenia służbowe. Podkreślić należy, że stają się oni w istocie urzędnikami podporządkowanymi Ministrowi i nie wykonują (niektórzy od wielu lat) czynności orzeczniczych.

6. Odnosząc się do projektowanego art. 18 § 1 i 2 opiniowanej ustawy, zgodnie z którym w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie Minister Sprawiedliwości będzie uprawniony do odwołania wszystkich obecnych prezesów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oraz arbitralnego powołania w ich miejsce nowych osób, a następnie prezesa

sądów pozostali po weryfikacji Ministra lub przez niego powołani będą uprawnieni do odwołania z funkcji przed upływem kadencji przewodniczących wydziałów, ich zastępców, kierowników sekcji oraz wizytatorów, stanowi nie tylko naruszenie lecz wręcz „pogwałcenie” konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy oraz przeczy idei demokratycznego państwa prawnego. Niedopuszczalne jest, aby organ władzy wykonawczej dokonywał „przeglądu” i weryfikacji sędziów pełniących w sądach najwyższe funkcje kierownicze, odwołując sędziów niezależnych i niezawisłych, którzy nie godzą się na wykonywanie poleceń Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego oraz powoływał w ich miejsce sędziów wykazujących przychylną i postawę podporządkowania organom władzy wykonawczej. Opiniowane rozwiązanie jest równoznaczne z przejściem władzy nad sądami przez aktualnego Ministra Sprawiedliwości i będzie stanowiło precedens do podejmowania takich kroków przez każdą większość rządową. Poza tym jednoczesna wymiana osób pełniących funkcje kierownicze w sądownictwie, a więc osób posiadających co do zasady wieloletnie doświadczenie zawodowe, także w zakresie pełnionych funkcji, może doprowadzić do paraliżu sądownictwa. Nie jest możliwe, aby nowo wybrane osoby od chwili powołania sprawnie przejęły wykonywanie bieżących czynności, bez odpowiedniego przygotowania do pełnienia funkcji oraz bez wykorzystania doświadczeń swoich poprzedników. Sąd jako instytucja publiczna musi być tak zorganizowany, żeby zachowana została ciągłość jego funkcjonowania. Projektodawca nie uwzględnia okoliczności, że co najmniej sześciomiesięczny paraliż sądownictwa może skutkować dalszym pogłębieniem zaległości orzeczniczych, których nie będzie można nadrobić przez kilka najbliższych lat, w szczególności, gdy uwzględni się rosnącą z roku na rok liczbę spraw kierowanych do sądów. Projektowane rozwiązanie, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, jest szkodliwe dla sądów oraz obywateli, którzy będą dłużej oczekiwać na rozpoznanie spraw sądowych.

7. Minister Sprawiedliwości uzyska także kompetencję do swobodnego decydowania o możliwości pełnienia służby przez sędziów, którzy osiągną określony wiek nabywają uprawnienie do przejścia w stan spoczynku, jednakże wykazują gotowość do dalszego pełnienia służby a ich stan zdrowia nie stoi temu na przeszkodzie. W obecnym stanie prawnym wystarczającym było złożenie Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenia przez sędziego wyrażającego wolę dalszego pełnienia urzędu oraz przedstawienie zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego taką zdolność ze względu na stan zdrowia. Po zmianie pozostanie sędziego w stanie czynnym będzie uzależnione od arbitralnej decyzji organu władzy wykonawczej, co narusza trójpodział władz i nie znajduje żadnego racjonalnego

uzasadnienia. Oznacza to, że Minister Sprawiedliwości w sposób arbitralny i niepodlegający kontroli będzie decydował o możliwości wykonywania władzy sądowniczej przez sędziego. Konsekwencją wprowadzanych zmian może być odejście w stan spoczynku znacznej liczby sędziów, którzy są zdolni ze względu na stan zdrowia i zainteresowani dalszym pełnieniem służby. Podkreślenia wymaga, że są to sędziowie posiadający wieloletnie doświadczenie orzecznicze i życiowe, co ma istotne znaczenie przy wymierzaniu sprawiedliwości. Od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej sędziemu zgody na dalsze pełnienie służby – w świetle założeń projektu ustawy – nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Pozostawienie Ministrowi Sprawiedliwości dowolności w podejmowaniu decyzji w zakresie oceny czy sędzia może pełnić służbę po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku, narusza zasadę trójpodziału władzy przez ingerencję organu władzy wykonawczej w materię zastrzeżoną dla władzy sądowniczej. Należy przy tym zauważyć, że w powszechnym systemie emerytalnym pracownik podejmuje samodzielnie decyzję, czy przechodzi na emeryturę z chwilą osiągnięcia określonego wieku lub stażu pracy. Opiniowany projekt pozbawia tego uprawnienia sędziego, a decyzję co do sprawowania przez niego dalszej czynnej służby oddaje w ręce Ministra Sprawiedliwości. Uwzględniając fakt, że podmiot ten ma charakter polityczny, jak również, że sprawując urząd Prokuratora Generalnego jest przełożonym stron postępowania sądowego, sytuacja ta w oczywisty sposób tworzy pole do nacisków na sędziego, który chciałby pełnić czynnie urząd po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku.

Projektowane zmiany w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 38) przewidują, że sędzia – kobieta przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia, natomiast sędzia – mężczyzna z dniem ukończenia 65 roku życia. Proponowana regulacja zamiast otwierać możliwość przejścia przez kobietę w stan spoczynku, powoduje skutek przejścia, o ile nie uzyska ona zgody Ministra Sprawiedliwości na dalsze pełnienie funkcji czynnego sędziego. Proponowane rozwiązania, zakładające różnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn sprawujących urząd sędziego, przybiera charakter dyskryminacji ze względu na płeć. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, w omawianym zakresie w pełni znajdują zastosowanie poglądy Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 28 marca 2000 r. sygn. akt K 27/99 (OTK ZU 2/2000, poz. 62). W uzasadnieniu tego wyroku, Trybunał podtrzymał stanowisko wyrażone w orzeczeniu z 24 września 1991 r., Kw. 5/91 oceniając negatywne konsekwencje różnicowania wieku

emerytalnego jakie ustawodawca zastosował wobec mianowanych nauczycieli akademickich. “Konstytucyjne gwarancje równouprawnienia kobiet i mężczyzn – to także równość zawodowa, w tym równość szans. Oznacza to, że w odniesieniu do niektórych grup zawodowych (np. sądownictwo, prokuratura, nauka etc.) obniżenie wieku emerytalnego kobiet należy traktować jako szczególne uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę, natomiast wprowadzenie w ustawie postanowienia skutkującego wcześniejszym niż dla mężczyzn i przymusowym rozwiązaniem stosunku pracy – jako ograniczenie szans zawodowych kobiet (...) w warunkach, gdy biologiczne i społeczne różnice nie mają istotnego znaczenia dla skutecznego kontynuowania pracy zawodowej” (OTK w 1991 r., s. 103). Dlatego też projektowane zróżnicowanie pozostaje w kolizji z zasadą równości i równouprawnienia kobiet i mężczyzn, a tym samym stanowi zakazaną konstytucyjnie dyskryminację ze względu na płeć.

Nadto podkreślenia wymaga, że ustawą z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz.484 ze zm.), która weszła w życie 10 maja 2007 r. ustawodawca odszedł od rozwiązania, gdy o możliwości dalszego pełnienia przez sędziego urzędu po uzyskaniu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku decyzję podejmowała Krajowa Rada Sądownictwa. Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przysługiwało odwołanie. Wzmocnieniem niezawisłości sędziowskiej było pozostawienie decyzji co do możliwości dalszego pełnienia służby zainteresowanemu sędziemu, przy założeniu, że przedstawi zaświadczenie lekarskie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego.

**8.** Odnośnie do proponowanych zmian w zakresie przenoszenia sędziów w stan spoczynku pozytywnie ocenić należy zapisy mające na celu pełniejszą weryfikację aktualnego stanu zdrowia sędziów, wobec których nie została stwierdzona przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych trwała niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego. W ocenie Rady projektowane rozwiązania nie mogą jednak wpływać na status sędziów, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów. Poza tym przypadkiem, pożądanym jest, żeby sędzia, którego stan zdrowia po przejściu w stan spoczynku uległ takiej poprawie, że umożliwi wykonywanie obowiązków sędziowskich, powrócił do orzekania. Na marginesie należy zauważyć, że również w aktualnym stanie prawnym sędzia przeniesiony w stan spoczynku może ubiegać się o powrót na poprzednio zajmowane stanowisko (art. 74 § 1a usp). Opiniowane rozwiązanie jest zgodne z interesem

wymiaru sprawiedliwości, w szczególności, gdy uwzględni się doświadczenie zawodowe sędziów zdobyte przed przejściem w stan spoczynku. Ma to również pozytywny wydźwięk społeczny i może przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do sądów i sędziów.

Niezależnie od powyższego negatywnie należy ocenić tworzenie odrębnej listy orzeczników ZUS dla przeprowadzania okresowego stanu zdrowia sędziów w stanie spoczynku. Minister Sprawiedliwości nie ma żadnych kompetencji do oceny kwalifikacji lekarzy orzeczników, nie dysponuje również aparatem urzędniczym zdolnym do przeprowadzenia takiej selekcji orzeczników. W ocenie Rady, tworzenie odrębnej listy narusza zaufanie do pozostałych lekarzy orzeczników i może oznaczać, że osoby, które na takiej liście się znajdują, będą narażone na zarzut braku niezależności. Wskazane wydaje się stworzenie przejrzystych zasad wyznaczania lekarzy orzeczników, tak aby na wydawaną przez nich opinię nie miały wpływu kwestie pozamedyczne (np. chęć uzyskiwania większej liczby zleceń). Co więcej, w świetle proponowanych rozwiązań, właściwe byłoby wprowadzenie ogólnej zasady, że badanie przeprowadza lekarz orzecznik działający w jednostce organizacyjnej ZUS właściwej dla miejsca zamieszkania sędziego w stanie spoczynku, co ma istotne znaczenie, gdy uwzględni się częstotliwość przeprowadzanych badań (co do zasady raz na trzy miesiące) oraz okoliczność, że badaniu będą poddawane z założenia osoby cierpiące na różne schorzenia (niezdolne do pracy zawodowej). W powszechnych przepisach dotyczących stanu zdrowia osób podlegających orzecznictwu ZUS okres ten wynosi co najmniej sześć miesięcy i jego skrócenie w opiniowanej ustawie nie ma uzasadnienia.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zbyt dotkliwe wydają się projektowane konsekwencje związane z niepoddaniem się przez sędziego w stanie spoczynku badaniu lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, polegające na obniżeniu wynagrodzenia sędziego do wysokości najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy, o której mowa w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przede wszystkim w opiniowanym projekcie nie uregulowano w przejrzysty sposób zasad ani trybu kierowania sędziego w stanie spoczynku na badanie u lekarza orzecznika ZUS. Rada dostrzega generalną potrzebę sankcji za niestawiennictwo na takim badaniu, ale w jej ocenie proponowane rozwiązania są zbyt daleko idące. Należy bowiem zauważyć, że przyczyny niestawiennictwa na badaniu lekarskim mogą być różne i zależeć nie tylko od woli sędziego, ale od jego stanu psychofizycznego lub od okoliczności, na które nie ma on wpływu. Subtelność tę dostrzega powszechny system rentowy, w ramach którego niestawiennictwo skutkuje wstrzymaniem wypłaty świadczenia.

W tym zakresie należy również pamiętać o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego w stanie spoczynku. Wprawdzie sędzia będzie mógł uniknąć negatywnych konsekwencji, jeżeli wykaże, że niepoddanie się badaniu nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych, jednak w ustawie nie przewidziano trybu w jakim usprawiedliwienie miałooby następować, w szczególności do kogo ma być kierowane, w jakim terminie może zostać złożone i rozpatrzone oraz jakie przesłanki będą decydowały o jego uwzględnieniu. Nie przewidziano również możliwości złożenia odwołania do sądu w przypadku nieuwzględnienia usprawiedliwienia, pomimo że skutki takiej decyzji będą niezwykle dotkliwe dla sędziego. W świetle powyższego niezbędne jest wprowadzenie instrumentu umożliwiającego racjonalne ograniczenie stosowania tak daleko idących sankcji, chociażby w postaci dodatkowego jednorazowego wezwania sędziego do stawienia się na badanie w określonym terminie u lekarza orzecznika ZUS oraz możliwość usprawiedliwienia nieobecności przed wyznaczonym terminem badania. Przy projektowaniu rozwiązań gwarantujących ochronę sędziów w przypadku usprawiedliwionych nieobecności można wprowadzić rozwiązania zbliżone do obowiązujących w przepisach prawa pracy. Projektując bowiem przepisy o takim charakterze należy wziąć pod uwagę różne okoliczności powodujące niemożność np. odebrania przez ciężko chorą osobę wezwania na badanie. Nie można zaś projektować przepisów, przyjmując a priori założenie, że zachowania adresatów tych norm (sędziów) nacechowane są złą wolą i brakiem uczciwości.

Powyższe uwagi pozostają aktualne także na gruncie zmian projektowanych w ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016r., poz. 1254 ze zm.), które są co do zasady tożsame z omówionymi wyżej zmianami ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Odnotowania wymaga jedynie, że projektodawca regulując tryb przeniesienia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, wobec których lekarz orzecznik ZUS stwierdził niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego nie mającą charakteru trwałego, w sposób całkowicie bezrefleksyjny (mechaniczny) przyznaje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej analogiczne kompetencje do tych, które przysługują Ministrowi Sprawiedliwości względem sędziów sądów powszechnych. Oczywiście jest, że oba te organy pozostają w strukturach władzy wykonawczej, to jednak pozycja ustrojowa Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej jest nieporównywalna ze statusem Ministra Sprawiedliwości. W tym kontekście nakładanie na Prezydenta RP wskazanych wyżej obowiązków nie mieści się w katalogu zadań tego urzędu (art. 126 Konstytucji RP). Wobec tego, że kompetencje te sprowadzają się w większości do czynności o charakterze

technicznym (udzielanie urlopu rehabilitacyjnego, wyznaczanie terminu poddania się przez sędziego badaniu lekarza orzecznika, kierowanie na badanie, wskazywanie konkretnego lekarza orzecznika ZUS z listy, zgłaszanie Krajowej Radzie Sądownictwa potrzeby powrotu sędziego na poprzednio zajmowane stanowisko) nieporozumieniem jest propozycja aby tego rodzaju sprawami zajmował się Prezydent RP. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa nie ma żadnych przeszkód, aby czynności te wykonywał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. W świetle art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, realizacja każdej kompetencji przyznawanej Prezydentowi RP w drodze projektowanej ustawy – na przykład udzielenia urlopu rehabilitacyjnego lub wskazania lekarza orzecznika – będzie wymagała dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Projektodawca proponuje zatem praktyczne uzależnienie uprawnień sędziów Sądu Najwyższego od politycznej decyzji Prezesa Rady Ministrów.

**9.** Rada pozytywnie ocenia także utworzenie na poziomie okręgu sądowego stanowiska koordynatora do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sprawach cywilnych oraz koordynatora do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sprawach karnych. Pewne wątpliwości budzi jednak możliwość powierzania tych funkcji asesorum sądowym oraz referendarzom sądowym, z uwagi na rangę i znaczenie roli koordynatorów oraz ich wpływu na kształtowanie praktyki postępowania i orzecznictwo sądów. W ocenie Rady funkcje koordynatorów powinni pełnić sędziowie posiadający duże doświadczenie zawodowe oraz kwalifikacje merytoryczne w tej materii.

**10.** Wątpliwości budzi redakcja art. 87 w zw. z art. 106zg § 1 usp. Zgodnie z tymi przepisami do asesorów sądowych stosuje się odpowiednio przepisy regulujące obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez sędziów, dyrektorów sądów i ich zastępców. Skoro pozycja ustrojowa asesora w okresie powierzenia mu czynności sędziowskich jest analogiczna do pozycji sędziego, niezrozumiałe jest pominięcie tej grupy zawodowej w art. 87 § 1 usp, skoro znalazło się tam miejsce dla dyrektorów sądów i ich zastępców. Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, że przepis może zostać zastosowany wprost, z pewnymi modyfikacjami lub jego stosowanie zostanie w danej sytuacji pominięte. Uwzględniając cel składania oświadczeń majątkowych przez sędziów i asesorów sądowych, stosowanie art. 87 usp wydaje się możliwe wyłącznie wprost, dlatego negatywnie należy ocenić pozostawienie skutku stosowania tych przepisów do wykładni podmiotów stosujących ustawę.

**11.** Projektodawca wprowadzając obowiązek zawiadamiania Ministra Sprawiedliwości przez prezesów sądów apelacyjnych o pobycie powyżej jednego dnia poza miejscowością



będącą siedzibą sądu w związku z uczestnictwem lub korzystaniem ze szkoleń lub innych form doskonalenia zawodowego, nie przedstawił w uzasadnieniu projektu żadnych argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem, pomimo że wymóg ten ma charakter restrykcyjny wobec osoby piastującej stanowisko prezesa. Projektodawca pomija okoliczność, że kształcenie ustawiczne sędziów jest nie tylko prawem lecz także obowiązkiem każdego sędziego.

**12.** Projekt wprowadza nowe rozwiązanie prawne, zgodnie z którym sędziowie będą mogli być delegowani do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych. Rozwiązanie to jest sprzeczne z głównym założeniem projektodawcy, gdyż zwiększy liczbę sędziów nie wykonujących czynności orzeczniczych, a jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – należy dążyć do zmniejszenia liczby stanowisk funkcyjnych w sądach i skierować jak najwięcej sędziów do orzekania z pełnym obciążeniem. Sędziowie delegowani do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych zostaną całkowicie wyłączeni od orzekania na podstawie projektowanego art. 77 § 2b usp. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa nie zachodzi potrzeba delegowania sędziów do wyżej wymienionych urzędów, bowiem rolę, którą mają tam pełnić (wsparcie w sprawach międzynarodowych dotyczących tworzenia, wykładni i stosowania prawa) można powierzyć odpowiednio wykwalifikowanym prawnikom i legislatorom, bez konieczności pozbawiania kolejnych sędziów możliwości wykonywania funkcji orzeczniczych. Ponadto zgodnie z 98 § 2 usp sędzia może zrzec się urzędu w związku z powołaniem do pełnienia funkcji w organach państwowych i następnie, po ustaniu tego zajęcia, w odpowiednim okresie czasu ma możliwość powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko (art. 98 § 3 usp).

**13.** Jak wynika z proponowanego brzmienia art. 41 § 1 usp materia objęta regulaminem wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, który ma formę rozporządzenia wydawanego przez Ministra Sprawiedliwości ma obejmować między innymi szczegółowe zasady przydziału spraw sędziom, w tym sposób dokonywania losowania spraw oraz zasady ustalania składów wieloosobowych. Z uwagi na rangę oraz charakter powyższych kwestii, regulacje normujące tę problematykę powinny wynikać z ustawy a nie rozporządzenia organu władzy wykonawczej. Niewłaściwe obsadzenie sądu w świetle obowiązujących procedur cywilnej i karnej stanowi kwalifikowane naruszenie przepisów postępowania, skutkujące odpowiednio nieważnością postępowania lub wystąpieniem bezwzględnej przyczyny odwoławczej. Tymczasem w projektowanych przepisach ustawy nie określono mechanizmu

losowego przydziału spraw, a jedynie wskazano szereg kryteriów, które przy takim rozdziale wpływających spraw będą uwzględniane. Nie został również dotychczas przedstawiony projekt aktu wykonawczego regulującego tak istotną materię.

Zgodnie z założeniem projektodawcy sprawy będą równo przydzielane sędziom w ramach danej kategorii spraw. Z projektowanych przepisów nie wynika kto i w jakim trybie miałby kwalifikować sprawy do danej kategorii, co ma szczególne znaczenie w sprawach rozpoznawanych przez wieloosobowe składy orzekające, przede wszystkim w drugiej instancji. Rozwiązanie takie zasługiwałoby na aprobatę, gdyby nie fakt, że nie wyrówna to referatów sędziów orzekających w jednym wydziale. Równy przydział spraw będzie prowadził do zwiększania dysproporcji pomiędzy referatami sędziów przychodzących do wydziału czy też rozpoczynający drogę orzeczniczą asesorami sądowymi lub wracających po dłuższym okresie absencji a referatami pozostałych sędziów, bowiem według przydziału wszyscy będą równo obciążani, podczas gdy ci drudzy będą mieli w referatach również sprawy przydzielone przed wejściem w życie projektowanych przepisów (niekiedy kilkaset spraw). Oczywiście jest, że sędziowie, którzy wykonują swoje obowiązki od dłuższego czasu mają już rozbudowany referat spraw a sędziowie „nowi” dopiero takie sprawy otrzymają. Wyrównanie referatów tych sędziów może trwać nawet kilka lub kilkanaście lat i będzie uzależnione od zakończenia tzw. spraw starych. Mimo, że projektowany art. 47a § 1 usp przewiduje zmniejszenie przydziału spraw np. z „innych przyczyn przewidzianych ustawą”, ustawa nie zalicza do tych kryteriów liczby spraw przydzielonych sędziemu przed wejściem w życie nowych przepisów.

W odniesieniu do kwestii ustalania składów wieloosobowych wskazać należy, że problematyka ta z uwagi na jej rangę i znaczenie dla przebiegu postępowań sądowych w indywidualnych sprawach powinna być uregulowana nie tylko w akcie rangi ustawowej, ale wprost w Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie postępowania cywilnego oraz w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. To bowiem w tych aktach prawnych zostały szczegółowo uregulowane pozostałe kwestie dotyczące właściwej obsady składów orzekających oraz konsekwencje związane z naruszeniem ustawy w tym zakresie.

**14.** Poważne wątpliwości interpretacyjne budzi również proponowane brzmienie art. 47b usp. Zgodnie z § 4 tego przepisu „zmiana miejsca służbowego sędziego lub delegowanie do innego sądu nie stanowią przeszkody do podejmowania czynności w sprawach przydzielonych w dotychczasowym miejscu służbowym, aż do ich zakończenia”. Z powyższego nie wynika zatem czy sędzia będzie każdorazowo zobligowany do dokończenia

wszystkich spraw już rozpoczętych z jego udziałem w sądzie, w którym pełnił urząd dotychczas czy też będzie to uznaniowe i zależne od określonej sytuacji faktycznej. W § 5 tego przepisu przyznane zostaje kolegium sądu właściwego dla nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania uprawnienie do zwolnienia sędziego z „obowiązku rozpoznania części lub wszystkich spraw, w szczególności w razie znacznej odległości od tego sądu do nowego miejsca służbowego sędziego albo miejsca delegowania” co jest jednoznaczne z nadaniem uprawnień do władczych rozstrzygnięć organowi, który nie posiada wiedzy o tych sprawach (np. nie ma możliwości zapoznania się z aktami spraw). Powyższe unormowania naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa, co w konsekwencji może prowadzić do sporów kompetencyjnych na tym tle pomiędzy poszczególnymi sądami i ich organami. Będzie to też prowadziło do nieuzasadnionych różnic pomiędzy sędziami zmieniającymi miejsce służbowe.

**15.** Negatywnie należy ocenić projektowane przepisy art. 53c § 2 i 3 usp. Zgodnie z § 2 tego przepisu *„Minister Sprawiedliwości może zażądać przedstawienia mu akt sprawy, w której sąd zwrócił się o udzielenie tekstu prawa obcego, wyjaśnienie obcej praktyki sądowej lub o informację co do istnienia wzajemności w stosunkach z państwem obcym”*. Z brzmienia przepisu w żaden sposób nie wynika by niezbędnym warunkiem udzielenia przez Ministra wnioskowanych przez sąd informacji czy materiałów był dostęp do akt postępowania. Rolą Ministra Sprawiedliwości jest przekazanie żądanych przez sąd informacji a ocena celowości zwrócenia się o te informacje leży w gestii sądu. Zgodnie natomiast z § 3 wskazanego wyżej przepisu *„Minister Sprawiedliwości może zażądać przedstawienia mu akt sprawy lub niezbędnych informacji w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami międzynarodowymi, komitetami traktatowymi, organizacjami międzynarodowymi, międzynarodowymi sądami arbitrażowymi”*. Również w tym wypadku wskazano jedynie na ogólnikowe wykonywanie zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej nie dookreślając dlaczego niezbędne jest umożliwienie Ministrowi dostępu do akt postępowań sądowych a nie jest wystarczające samo zwrócenie się do sądu o przedstawienie niezbędnych informacji. Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2015 r. w sprawie o sygn. aktKp 1/15 stwierdził, że *„przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądowym, jak i akt spraw sądowych będących w toku ingeruje w istotę władzy sędziowskiej oraz narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej”*. Konsekwencją wprowadzenia opiniowanego przepisu jest

również konieczność przetwarzania zawartych w aktach postępowań sądowych informacji zawierających dane osobowe, w tym dane wrażliwe, co narusza konstytucyjne prawo jednostki do prywatności.

**16.** W projektowanym art. 9aa usp, projektodawca proponuje, aby wykonywanie kompetencji Ministra Sprawiedliwości uregulowanych w usp mogło zostać powierzone sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. W ocenie projektodawcy, wprowadzenie tego przepisu podważy skutki wykładni dokonanej uchwałą pełnego składu Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2014 r. o sygn. akt BSA-4110-4/13. W judykacie tym Sąd Najwyższy stwierdził, że „w wydaniu decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe na podstawie art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.) Minister Sprawiedliwości nie może być zastąpiony przez sekretarza ani podsekretarza stanu”. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, analiza uzasadnienia tej uchwały wskazuje, że została ona oparta przede wszystkim na analizie konstytucyjnego standardu niezależności i odrębności sądownictwa od innych władz oraz statusu Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej. W szczególności, Sąd Najwyższy stwierdził, że to zasada podziału władz przesądza o ścisłej wykładni wszystkich kompetencji przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości wobec sądów i sędziów. Sąd Najwyższy przypomniał, że Konstytucja nie przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości ani jakiegokolwiek innemu ministrowi żadnych władczych uprawnień w stosunku do władzy sądowniczej, toteż jego kompetencje w tym zakresie mogą mieć jedynie charakter wyjątkowy i nadzwyczajny. W uzasadnieniu przywołanej uchwały wyraźnie zaznaczono, że niektóre kompetencje Ministra Sprawiedliwości mają istotny wpływ na konstytucyjną pozycję sędziego (np. przez zmianę miejsca służbowego), wobec czego oczywistym jest, że mogą być wykonywane tylko przez konstytucyjny organ władzy publicznej. Sąd Najwyższy przypomniał również, że ograniczenie kompetencji organów władzy wykonawczej wobec sądownictwa należy do standardów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dlatego też należy uznać, że – wbrew sugestiom projektodawcy – zakaz zastępowania Ministra Sprawiedliwości przez sekretarza lub podsekretarza stanu w wykonywaniu niektórych kompetencji przysługujących mu wobec sądów i sędziów nie wynika z braku odpowiedniej regulacji w usp, ale z konstytucyjnych i międzynarodowych standardów niezależności i odrębności sądownictwa od innych władz. To zaś oznacza, że wprowadzenie do usp proponowanego

art. 9aa nie uchyli aktualności wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z 28 stycznia 2014 r. o sygn. akt BSA-4110-4/13.

17. Odnosząc się z kolei do projektowanego brzmienia art. 175f usp i art. 175g usp Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia zasadności tej regulacji. Proponowane przepisy zakładają możliwość podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości jednostronnej decyzji o przyznaniu Skarbowi Państwa uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne. Przede wszystkim należy stwierdzić, że taka decyzja będzie równoznaczna z wywłaszczeniem właściciela majątkowych praw autorskich, a zatem proponowane przepisy powinny zostać uzasadnione przez pryzmat art. 21 ust. 2 Konstytucji. Omawiane przepisy zostały sformułowane ogólnikowo, a przesłanki wydania decyzji wywłaszczeniowej określono w sposób nieostry. Następnie należy zauważyć, że sposób sformułowania art. 175f ust. 1 usp jest niekompatybilny z przepisami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 666, ze zm.), co może wywołać problemy interpretacyjne. Ponadto należy zauważyć, że projektodawca przewiduje wydawanie dwóch odrębnych decyzji: pierwszej – wywłaszczeniowej oraz drugiej – o wynagrodzeniu należnym (dotychczasowemu) właścicielowi autorskich praw majątkowych. Decyzje te będą ponadto podlegały kontroli sądowej nie tylko w odrębnych postępowaniach ale przede wszystkim w różnych procedurach. Decyzja wywłaszczeniowa będzie podlegać kontroli sądu administracyjnego, natomiast decyzja o wynagrodzeniu – kontroli sądu powszechnego. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, takie rozwiązanie jest nieefektywne z punktu widzenia sądowej ochrony praw majątkowych właściciela praw autorskich.

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje negatywnie zasadniczą część regulacji zawartych w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491).