



Warszawa, 13 kwietnia 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym

(druk nr 784)

I. Uwagi szczegółowe

1. Jednym z zagadnień uregulowanych w ustawie jest sposób postępowania Ministra Sprawiedliwości, w przypadku gdy stwierdza istnienie przesłanek określonych w art. 27 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako u.s.p.), umożliwiających odwołanie prezesa albo wiceprezesa danego sądu. Na mocy znowelizowanego art. 27 Minister Sprawiedliwości w pierwszej kolejności będzie obowiązany zasięgnąć opinii kolegium właściwego sądu (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy, § 2–5), a jeżeli ta okaże się negatywna – będzie mógł zwrócić się o do Krajowej Rady Sądownictwa o zajęcie stanowiska w tej kwestii (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy, § 5a). Negatywna opinia Rady ma być wiążąca dla Ministra tylko wtedy, gdy zostanie podjęta kwalifikowaną większością 2/3 głosów.

Na tle tak skonstruowanej procedury, dość istotne zastrzeżenia wywołuje termin 30 dni przewidziany na podjęcie uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa. Dodawany § 5a zakłada bowiem, że niewydanie opinii w tym czasie będzie równoznaczne z przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu. Wypada jednak przypomnieć w tym miejscu, że Rada jest organem kolegialnym o mieszanym składzie, a sam proces dochodzenia przez nią do decyzji w tzw. sprawach indywidualnych został drobiazgowo unormowany w przepisach ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej jako ustawa o KRS). W szczególności z art. 31 ust. 1 tej ustawy wynika, że w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wyznacza zespół złożony z trzech członków Rady. Po powołaniu zespołu Przewodniczący powiadamia Ministra Sprawiedliwości o tym fakcie (art. 31 ust. 2a),

przez co Minister zyskuje możliwość przedstawienia swojej opinii (art. 31 ust. 2b), przy czym art. 31 ust. 2c ustawy o KRS stanowi, że nieprzedstawienie przez Ministra Sprawiedliwości opinii w terminie, o którym mowa w ust. 2b, nie wstrzymuje prac zespołu. Brzmienie tego przepisu sugeruje więc, że w każdej sprawie indywidualnej (wnioskowanie według reguły *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*) zespół powinien oczekiwać na opinię Ministra, zwłaszcza że zgodnie z art. 31 ust. 2d ustawy opinię, o której mowa w ust. 2b, albo informację o jej nieprzedstawieniu dołącza się do dokumentacji postępowania w sprawie. Ponadto trzeba mieć na uwadze również to, że analizowany art. 31 ustawy o KRS dopuszcza w ust. 6 wyłączenie członka Rady ze składu zespołu, a podjęcie decyzji w tym zakresie powierza Radzie. Przedstawione unormowania skłaniają zatem do postawienia pytania: czy w przypadku ciała, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa i jej specyfiki, termin wyznaczony w nowym przepisie § 5a jest wystarczający?

Należy przy tym pamiętać, że ewentualne ryzyko związane z zajmowaniem stanowiska prezesa (wiceprezesa) sądu przez osobę, która np. rażąco lub uporczywie nie wywiązuje się z obowiązków służbowych (por. art. 27 § 1 pkt 1 u.s.p.), minimalizowane jest przez możliwość zawieszenia tej osoby w obowiązkach służbowych już w momencie skierowania przez Ministra Sprawiedliwości wniosku do kolegium właściwego sądu. W takim wypadku, stosownie do art. 27 § 3 u.s.p. w nowym brzmieniu w zw. z art. 22b § 2 u.s.p., funkcję prezesa w okresie trwania procedury jego odwołania wykonuje wiceprezes sądu (gdy jest ich kilku – wiceprezes sądu najstarszy służbą), a jeżeli w sądzie nie został powołany wiceprezes, funkcję prezesa sądu wykonuje najstarszy służbą sędzia pełniący funkcję przewodniczącego wydziału w tym sądzie. W świetle tych przepisów trudno więc przyjąć, że termin pozostawiony Radzie musi być stosunkowo krótki, bo w rachubę wchodzi inne wartości, które można określić ogólnym mianem interesu (dobra) wymiaru sprawiedliwości.

Powyższa wątpliwość jest o tyle uzasadniona, że wedle ugruntowanej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego z zasady prawidłowej legislacji, tradycyjnie już wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), płynie wymóg takiego kształtowania regulacji, aby korzystanie z zawartych w nich gwarancji lub wykonywanie nałożonych przez nie obowiązków było realne. Chodzi zatem o to, aby nie tworzyć regulacji pozornych, nade wszystko zaś – co warto podkreślić w kontekście analizowanego postanowienia § 5a – takich, które uniemożliwiają rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych. Za uznaniem, iż sygnalizowany problem jest doniosły, przemawia dodatkowo to, że zmiany na gruncie art. 27

u.s.p. wprowadzane są w związku z zarzutami wskazującymi, że aktualny stan normatywny nie czyni zadość takim standardom konstytucyjnym jak: zasada podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) oraz zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji).

2. Niezależnie od przedstawionej wątpliwości wypada zwrócić uwagę na redakcję § 5 zdanie pierwsze (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy) oraz § 5a zdanie pierwsze (art. 1 pkt 2 lit. b ustawy). Ponieważ kolegia funkcjonują wyłącznie na szczeblu apelacyjnym i okręgowym (por. art. 21 § 1 u.s.p.), to można wnosić, że w sytuacji, gdy Minister Sprawiedliwości poweźmie zamiar odwołania prezesa bądź wiceprezesa sądu rejonowego, organem, do którego będzie musiał wystąpić o opinię, jest kolegium tego sądu okręgowego, w którego okręgu działa dany sąd rejonowy. W konsekwencji użycie w powołanych wyżej przepisach § 5 i 5a zaimka dzierżawczego „jego” jest nieprawidłowe, gdyż sugeruje, że pozytywna opinia kolegium sądu okręgowego upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania tylko prezesa albo wiceprezesa sądu okręgowego, i analogicznie – negatywna opinia daje Ministrowi prawo zwrócenia się do Krajowej Rady Sądownictwa jedynie wówczas, gdy dotyczyła prezesa czy też wiceprezesa sądu okręgowego.

3. Zastrzeżenia może budzić okoliczność, że zmiany ujęte w art. 1 pkt 2 i 3 ustawy dotyczące sposobu głosowania w przypadku dokonywania wyboru członków kolegium sądu (§ 1a dodawany w art. 28 u.s.p.) oraz składu kolegium sądu okręgowego (nowelizowany art. 30 § 1 u.s.p.) zostały wprowadzone do projektu dopiero na etapie prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, a więc już po I czytaniu. W razie bowiem stwierdzenia, że nie wiążą się one z zakresem przedmiotowym oraz celem pierwotnego przedłożenia, aktualizowałby się zarzut naruszenia zasady trzech czytań oraz reguł określających istotę poprawki do projektu ustawy, co może mieć znaczenie z punktu widzenia zgodności opiniowanej ustawy z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08).

Osobną kwestią jest to, że wraz z wejściem w życie zmiany z art. 1 pkt 3 ustawy liczba członków kolegium sądu okręgowego będących sędziami sądu okręgowego będzie mniejsza od liczby członków kolegium sądu okręgowego będących sędziami sądów rejonowych działających w okręgu danego sądu okręgowego. Dla porównania w obowiązującym stanie prawnym kolegium sądu okręgowego składa się z ośmiu członków, wybieranych przez zgromadzenie ogólne sędziów okręgu, w tym czterech sędziów sądu okręgowego i czterech sędziów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym, a także z prezesa sądu okręgowego.

Zważywszy na to, że kolegium sądu okręgowego jest organem tego sądu, można mieć pewne wątpliwości, czy zaproponowane rozwiązanie jest wystarczająco przemyślane i czy w praktyce okaże się funkcjonalne. Jakkolwiek bowiem kolegium ma dość szeroki zakres kompetencji wykraczających poza sprawy ściśle związane z działalnością sądu okręgowego, w tym może wypowiadać się w sprawach sędziów, a także asesorów sądowych orzekających w sądach rejonowych (art. 31 § 1 pkt 4 i 5), to wydaje się, że ustawodawca już uwzględnił tę okoliczność w art. 31 § 2 u.s.p. (przepis ten przewiduje możliwość zwrócenia się o opinię sędziów konkretnego sądu rejonowego, jeżeli sprawa rozpatrywana przez kolegium jest istotna dla tego sądu).

4. Jedną z przesłanek, które Krajowa Rada Sądownictwa będzie obowiązana zbadać, gdy na podstawie zmienionego art. 69 § 1 u.s.p. sędzia oświadczy jej wolę dalszego zajmowania stanowiska po ukończeniu 65 roku życia, jest przesłanka ważnego interesu społecznego. W art. 1 w pkt 4 w lit. b ustawy, w § 1b zestawiono ją z przesłanką w postaci interesu wymiaru sprawiedliwości, zaś rozwinięciem zastosowanej w tym przypadku alternatywy łącznej są przykładowo podane („w szczególności”) wartości takie jak: „racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego” oraz „potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów”. Ostanie z wymienionych kryteriów sugerują w istocie, że przedmiotem rozważań Rady ma być interes czy też dobro wymiaru sprawiedliwości. Tego typu klauzula występuje już zresztą w innych przepisach nowelizowanej ustawy (por. art. 27 § 1 pkt 2, art. 43 § 1, art. 110 § 5, art. 110b § 2 pkt 2, art. 151a § 6, art. 155e § 3, art. 175f § 2). W tej sytuacji można zaryzykować stwierdzenie, że wyróżnienie przesłanki ważnego interesu społecznego nie jest konieczne, ponieważ z punktu widzenia wartości, jaką jest poprawnie, a zwłaszcza sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości, realizujący prawo do sądu gwarantowane na mocy art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, interes społeczny okazuje się być w rzeczywistości zbieżny z interesem samego wymiaru sprawiedliwości.

5. Ze względu na podniesienie granicy wieku, po przekroczeniu której kobiety będące sędziami sądów powszechnych co do zasady mają przechodzić w stan spoczynku (z 60 do 65 lat), rozważenia wymaga kwestia potrzeby wprowadzenia stosownych zmian w art. 100 § 1, 4a i 4b u.s.p., jako że przepisy te przyznają sędziom określone uprawnienia, wiążąc moment ich powstania z osiągnięciem wieku 60 lat w przypadku kobiety i 65 lat w przypadku mężczyzny. Zachowanie tego zróżnicowania po nadaniu art. 69 § 1 u.s.p. nowego brzmienia nie będzie znajdowało uzasadnienia.

Korekty – z uwagi na zmianę zawartą w art. 1 pkt 4 lit. c ustawy – wymaga ponadto odesłanie z art. 105 § 2 u.s.p. Pominięcie w tym przepisie dodawanego § 2b jawi się bowiem jako uchybienie czysto legislacyjne.

6. Wobec zmiany dokonywanej na gruncie art. 69 § 1 u.s.p. można zadać również inne pytanie: czy z uwagi na to, że stan prawny ukształtowany ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw obowiązywał przez kilka miesięcy (od 1 października 2017 r.), nie byłoby wskazane uregulowanie sytuacji tych sędziów–kobiet, które z racji przekroczenia granicy 60 lat przeszły w stan spoczynku? Za odpowiedzią pozytywną na to pytanie zdają się przemawiać w szczególności wartości mające swe źródło w art. 2 Konstytucji, tzn. zasada prawidłowej legislacji, jak również zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7. Uwaga przedstawiona w pierwszym akapicie punktu 3 niniejszej opinii jest adekwatna także w odniesieniu do art. 2 i art. 4. Przepisy te również zostały dodane do projektu na etapie prac komisji sejmowej i można postawić tezę, że ich treść nie jest powiązana merytorycznie z materiałem projektu objętego drukiem sejmowym nr 2389. Stąd zasadne mogą być zastrzeżenia, które skądinąd były już formułowane w trakcie procesu ustawodawczego toczącego się w Sejmie, że powołane postanowienia ustawy uchwalono z pominięciem zasady trzech czytań oraz wbrew regułom determinującym dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Ponadto warto przypomnieć, że § 92 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej przesądza, iż odstępianie od zasady jedna ustawa zmieniająca–jedna ustawa zmieniana można zaakceptować jedynie wtedy, gdy między kilkoma zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Tymczasem między regulacjami art. 1 i art. 3 z jednej strony, a postanowieniami art. 2 i 4 z drugiej, takiej łączności tematycznej nie ma.

Pozostawiając nieco na boku tę zasadniczą wątpliwość związaną z art. 2 i art. 4, należy podnieść, że zarówno Konstytucja w art. 187, jak i ustawa o KRS w przepisach dotyczących członków Rady posługują się kategorią „sędzia” tylko wówczas, gdy odnoszą się do przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Stwierdzenie to nie jest oczywiście równoznaczne z konkluzją, że inni członkowie Krajowej Rady Sądownictwa nie są lub nie mogą być sędziami (nawet w stanie spoczynku), albowiem w istocie rzeczy sędzią (czynnym) będzie też zawsze Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Niemniej o tych podmiotach przepisy mówią jako o pełniących wskazane powyżej funkcje. Identyczny zresztą status, czyli osoby wchodzącej w skład Rady z uwagi na pełnioną funkcję, ma Minister Sprawiedliwości (zob. art. 7), który to równocześnie może być posłem bądź senatorem, a mimo wszystko na gruncie ustawy o KRS nigdy nie będzie zaliczany do grona parlamentarzystów. Ta sama reguła znajduje zastosowanie do osoby, o której mowa w art. 187 ust. 1 pkt 1 *in fine* Konstytucji i art. 8 ustawy o KRS, tj. powołanej przez Prezydenta RP. Co więcej: art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS rozstrzyga, iż mandat wybranego członka Rady wygasa „w razie przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku”.

W tej sytuacji posłużenie się w dodawanej jednostce redakcyjnej ust. 4 (art. 2 pkt 2 lit. b ustawy) następującą formułą: „członek Rady będący sędzią albo sędzią w stanie spoczynku” i analogicznym określeniem w następnym ustępie (art. 2 pkt 2 lit. b ustawy, ust. 5) należy uznać za nieprawidłowe i mogące wprowadzać w błąd.

8. Poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej wywołuje nadal art. 37 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Dodanie w tym przepisie fragmentu, z którego wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa ma mieć jedynie 30 dni na przedstawienie opinii w przedmiocie dalszego pozostawania w czynnej służbie przez sędziego, który ukończył 65 lat, nie tylko nie pozbawia doniosłości tych argumentów, które nawiązują do wspomnianych wcześniej zasad podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), lecz wręcz wywołuje dodatkowe wątpliwości, analogiczne do tych, o których była mowa na początku opinii.

Pomijając jednak te ostatnie zastrzeżenia, pozostaje podtrzymać uwagę zaprezentowaną w stanowisku Biura Legislacyjnego do ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (opinia z dnia 11 grudnia 2017 r. do druku senackiego nr 685). W dalszym ciągu wykonywanie przez sędziego funkcji orzeczniczych po przekroczeniu określonego ustawą wieku uzależnione jest od dyskrecjonalnej decyzji Prezydenta RP, który jest organem władzy wykonawczej. Nie bez znaczenia jest też to, że zgoda Prezydenta przewidziana w art. 37 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym wymaga – w świetle art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji – kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Nie sposób zatem wykluczyć, że wizja ewentualnego ubiegania się o zgodę na dalsze pozostawanie na stanowisku sędziowskim może oddziaływać na sprawowanie przez sędziego funkcji orzeczniczej (kwestia niezawisłości sędziowskiej w aspekcie wewnętrznym). Sędzia taki może poza tym w odbiorze społecznym utracić przymiot sędziego niezawisłego, a tym samym zostanie pozbawiony zewnętrznych znamion będących –

zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji – nieodzownym atrybutem sędziego (szerzej na temat tych zagrożeń wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt K 35/15; co do wyrażania zgody na dalsze sprawowanie urzędu sędziowskiego przez organ usytuowany poza strukturą władzy sądowniczej por. postanowienie Trybunału z dnia 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 28/99).

Dodatkowo uwagę zwraca zróżnicowanie statusu sędziów sądów powszechnych oraz sędziów Sądu Najwyższego, które w istocie rzeczy nie znajduje podstaw konstytucyjnych – w przypadku tych pierwszych ostatecznym decydującym ma być Krajowa Rada Sądownictwa, natomiast w stosunku do tych drugich, jak już zaznaczono powyżej, decyzję podejmować będzie Prezydent RP, a pośrednio również Prezes Rady Ministrów (wymóg kontrasygnaty).

9. Ostatnią wątpliwością, jaka rodzi się po lekturze postanowień opiniowanej ustawy, jest ta związana z pozostawieniem poza jej zakresem przedmiotowym problematyki odwoływania prezesów sądów wojskowych oraz ich zastępców. Jest to o tyle szczególne rozwiązanie, że – po pierwsze – z punktu widzenia art. 175 ust. 1 Konstytucji sądy wojskowe są odrębnym pionem sądownictwa, który wszakże jest równorzędny pozostałym pionom, gdyż na równi z Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi oraz sądami administracyjnymi sprawuje wymiar sprawiedliwości. Do sądów wojskowych w pełni odnoszą się również zasady wyrażone w art. 10 i art. 173 Konstytucji. Po drugie – tak obecnie obowiązujące brzmienie art. 27 u.s.p., jak i brzmienie art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych jest następstwem wejścia w życie zmian zawartych w ustawie z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Zaakcentowania wymaga przy tym to, że zmiany te realizowały jedną koncepcję, od której przez uchwalenie przedłożonej ustawy prawodawca odejdzie, ale tylko w zakresie dotyczącym sądów powszechnych. Dlatego niezbędna jest refleksja nad potrzebą dodania odrębnego przepisu nowelizującego regulacje zawarte w powołanej ustawie – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

II. Propozycje poprawek

Ad 1.

– w art. 1 w pkt 1 w lit. b, w § 5a w zdaniu trzecim wyrazy „trzydziestu dni” zastępuje się wyrazami „dwóch miesięcy”;

Ad 2.

– w art. 1 w pkt 1 w:

a) lit. a, w § 5 w zdaniu pierwszym,

b) lit. b, § 5a w zdaniu pierwszym

– skreśla się wyraz „jego”;

Ad 3.

– w art. 1 skreśla się pkt 2 i 3;

Ad 4.

– w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w § 1b w zdaniu pierwszym skreśla się wyrazy „lub ważnym interesem społecznym”;

Ad 5.

– w art. 1 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) w art. 100:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Sędziemu, który został przeniesiony w stan spoczynku, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 65 lat uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku.”,

b) § 4a i 4b otrzymują brzmienie:

„§ 4a. W przypadku, o którym mowa w § 1, sędzia w stanie spoczynku otrzymuje jednorazową odprawę z chwilą osiągnięcia wieku 65 lat.

§ 4b. Sędziemu, który powrócił na stanowisko poprzednio zajmowane albo stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu w trybie art. 71c § 4 albo art. 74 § 1a, w razie przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w kwocie stanowiącej różnicę między wysokością odprawy wyliczonej na dzień przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku a wysokością odprawy wypłaconej. W przypadku, o którym mowa w § 1, odprawa przysługuje z chwilą osiągnięcia wieku 65 lat.”;

– w art. 1 dodaje się pkt 4b w brzmieniu:

„4b) w art. 105 § 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Sędziemu, który przeszedł w stan spoczynku w trybie art. 69 § 1, 1b, 2 i 2b, oraz sędziemu przeniesionemu w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych można powierzyć, za jego zgodą, pełnienie funkcji wizytatora w Ministerstwie Sprawiedliwości lub sędzie.”;

Ad 6.

—

Ad 7.

– w tytule ustawy ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie: „o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym”;

– skreśla się art. 2 i art. 4;

w przypadku nieprzyjęcia powyższej propozycji, należy rozważyć następującą:

– w art. 2 w pkt 2 w lit. b:

a) w ust. 4 skreśla się wyrazy „albo sędzią w stanie spoczynku”,

b) w ust. 5 skreśla się wyrazy „albo sędziami w stanie spoczynku”;

Ad 8.

—

Ad 9.

—

Główny ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko