

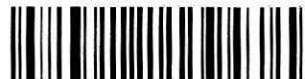


RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 9 marca 2020 r.

VII.510.44.2020.PF/MW



03980200315019
RPW/9614/2020 P
2020-03-09



Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Senator RP
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu RP
Senat RP

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego z dnia 21 stycznia 2020 r. (nr BPS.DKS.KU.0401.4.2020) i w związku z wniesieniem do Marszałka Senatu RP w dniu 17 stycznia 2020 r. wniosku grupy 45 senatorów dotyczącego inicjatywy ustawodawczej – projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50) Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia uprzejmie uwagi odnośnie do tego projektu procedowanego w Senacie RP.

Opinia

Rzecznika Praw Obywatelskich

**do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
oraz niektórych innych ustaw**

Spis treści:

- I. Wprowadzenie
- II. Wybór sędziów-członków KRS
 1. Uwagi ogólne
 2. Zgłaszanie kandydatów na sędziów-członków KRS
 3. Wysłuchanie publiczne kandydatów
 4. Prawo wybierania sędziów-członków KRS

5. Reprezentatywność składu KRS
- III. Proces nominacji na urząd sędziego
 1. Rada Społeczna przy KRS
 2. Inne zmiany w procesie wyboru przez KRS kandydatów na urząd sędziego
 3. Zaskarżalność uchwał KRS
- IV. Zniesienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i zmiany w mechanizmie odpowiedzialności dyscyplinarnej
 1. Konieczność zniesienia Izby Dyscyplinarnej
 2. Status osób powołanych do Izby Dyscyplinarnej SN
 3. Unieważnienie orzeczeń Izby Dyscyplinarnej SN
 4. Dalsze zmiany w mechanizmie odpowiedzialności dyscyplinarnej
- V. Wygaśnięcie mandatu dotychczasowych sędziów-członków nowej KRS
- VI. Status osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego z udziałem nowej KRS
- VII. Niezakończone postępowania przed KRS w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego
- VIII. Moc prawna orzeczeń sądowych wydanych z udziałem sędziów mianowanych z udziałem nowej KRS
- IX. Podsumowanie

I. Wprowadzenie

Projekt ustawy procedowany w Senacie RP jest pierwszą, bardzo ważną próbą rzeczywistej reakcji legislacyjnej na głęboki kryzys konstytucyjny, który trawi nasz kraj. Stawia sobie za cel **uporządkowanie polskiego systemu prawnego i sądowego oraz usunięcie skutków funkcjonowania nowej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)**, organu pozbawionego przymiotu niezależności, niezawisłości i bezstronności¹, ustanowionego w sposób niezgodny z Konstytucją RP oraz obsadzonego z naruszeniem wzorców konstytucyjnych oraz ustawodawstwa zwykłego. Projekt znosi również Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, organ od samego początku pozbawiony przymiotu bycia „sądem”, oraz wskazuje skutki prawne likwidacji tej Izby dla powołanych do niej osób i wydanych przez nią rozstrzygnięć.

Projekt ustawy zmierza przede wszystkim do **odbudowania KRS i przywrócenia standardów konstytucyjnych w jej umocowaniu, obsadzeniu i pełnionej roli konstytucyjnej**. Niemal dwuletni okres funkcjonowania Rady w zmienionym składzie przyniósł kilkaset nominacji sędziowskich, które z racji pierwotnej wadliwości samego organu uczestniczącego w procesie powołań sędziowskich oznaczają, iż powołania rodzą wątpliwości co do legalności umocowania i niezależności składów orzekających z udziałem sędziów, których niezawisłość może być podważana. W konsekwencji wadą prawną mogą być dotknięte także orzeczenia, w których wydaniu

¹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 5.12.2019 r., sygn. akt III PO 7/18, pkt 88; uchwała SN z 23.01.2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, pkt 42.

uczestniczyli sędziowie tak powołani. Wprowadza to stan niepewności prawnej, godzi w stabilność orzeczeń sądowych, zagraża interesom stron i uczestników postępowania, utrudnia ochronę praw i wolności jednostek. Przyjęte w projekcie ustawy rozwiązania o charakterze przejściowym służą zatem uporządkowaniu chaosu prawnego, wywołanego i podtrzymywanego przez organy władzy politycznej na skutek faktycznej odmowy wykonywania wiążących orzeczeń sądów polskich i Trybunału Sprawiedliwości UE, oraz przyjmowanie przez ustawodawcę rozwiązań normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP, a także wiążącymi Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi, w tym wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej.

Projekt ustawy został wniesiony jeszcze przed wydaniem uchwały połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. oraz sporządzeniem jej pisemnego uzasadnienia. Dlatego nie w pełni odzwierciedla wskazówki zawarte w uchwale, w szczególności w niektórych aspektach proponuje rozwiązania faktycznie dalej idące, np. w zakresie konsekwencji powołań do pełnienia urzędu sędziego z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS. Natura aktu normatywnego jest odmienna od uchwały Sądu Najwyższego, ustawodawca może wprowadzić rozwiązania, które nie są dostępne w ramach wykonywania funkcji sądowych. Na takie aspekty wskazywał choćby sam Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały (zob. pkt 30). Rzecznik Praw Obywatelskich docenia wysiłek projektodawców i projekt uważa za bardzo dobry punkt wyjścia do dalszych prac.

II. Wybór sędziów-członków KRS

1. Uwagi ogólne

Tryb wyboru na sędziowskie miejsca w Krajowej Radzie Sądownictwa (15 z 25 miejsc) jest kluczowy dla realizacji konstytucyjnej misji KRS oraz właściwego funkcjonowania władzy sądowniczej. Na skutek dokonanych zmian ustawowych **organy władzy ustawodawczej i wykonawczej przyznały sobie niemal monopol na kształtowanie osobowego składu Rady** (23 z 25 członków Rady), przez co zyskały nadmierny wpływ na proces obsady stanowisk sędziowskich, a w konsekwencji uwidoczniła się ich chęć wpływania na treść orzeczeń sądowych. Na skutek tych zabiegów dewaluuje się znaczenie zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej, zagrożona jest niezawisłość sędziów, którzy podlegają represjom wówczas, gdy nie działają po myśli czynników politycznych.

Projektodawcy odchodzą od dotychczasowego, niekonstytucyjnego modelu wyboru wszystkich sędziów-członków KRS przez Sejm RP jako organ władzy ustawodawczej, na rzecz wyłaniania

reprezentacji sędziowskiej przez samych sędziów. Powierzenie wyboru sędziów-członków KRS Sejmowi RP doprowadziło do tego, że w składzie Rady, na 25 osób, 21 wybieranych jest przez organy władzy ustawodawczej (19 przez Sejm RP i dwie przez Senat RP), dwie kolejne reprezentują organy władzy wykonawczej, a jedynie dwie są wprost przedstawicielami środowiska sędziowskiego (z urzędu: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego). Doprowadziło to do **skrajnego upolitycznienia składu Rady i uniemożliwia realizację jej konstytucyjnej roli strażnika niezależności i niezawisłości**. W sytuacji, gdy jedna partia zdobywa większość miejsc w Sejmie RP, podporządkowuje to niemal w pełni skład KRS jej woli i faktycznie uzależnia działania Rady od woli czynnika politycznego.

Z kolei ujawnienie list poparcia kandydatów do KRS, intencjonalnie opóźniane wbrew prawu i prawomocnemu orzeczeniu sądowemu², ostatecznie pogrzebało argumentację odwołującą się do realizacji postulatu demokratyzacji procesu wyboru sędziów-członków Rady. Kandydaci zgłoszeni w 2018 r. na sędziowskie miejsca w KRS faktycznie reprezentowali wąską grupę osób, w dużej części powiązanych ze środowiskiem pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości, czy pełniących funkcje administracyjne w wymiarze sprawiedliwości z nominacji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego. Poparcie zaś uzyskali w znacznej mierze ze strony sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, czy też sędziów, którzy liczyli na awans ze strony nowo obsadzanej KRS, i w wielu przypadkach awans ten rzeczywiście wkrótce nastąpił.

Sam proces wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa, jej późniejsze funkcjonowanie, i skutki jej działalności doprowadziły do głębokiej patologii w obrębie funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości, wadliwości procesu powoływania sędziów, akceptacji represjonowania sędziów przez organy polityczne i związanych z nimi rzeczników dyscyplinarnych oraz Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego – co pozbawiło sędziów w Polsce realnej ochrony ze strony organu, który do zapewnienia takiej ochrony jest konstytucyjnie zobligowany.

Zmiany proponowane przez projektodawców przywracają rozwiązania odpowiadające wzorcom Konstytucji RP (art. 186), nawiązują do wcześniejszego modelu, choć nie są jego prostym przywróceniem, ponieważ wprowadzają także nowe rozwiązania.

Zgodnie ze standardami europejskimi **większość członków rady sądownictwa powinna być złożona z sędziów, a sędziowie ci powinni być wyłaniani przez środowiska sędziowskie**³. W ten

² Wyrok NSA z 28.06.2019, sygn. akt I OSK 5282/18.

³ Zob. *Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z 17.11.2010 r. w sprawie sędziów: niezależność, skuteczność i obowiązki*, CM/Rec(2010)12, pkt 27; zob też *Magna Karta Sędziów* (podstawowe zasady) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 17–19.11.2010 r., CM(2010)169-add2, pkt 13; Standardy Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, "Rady Sądownictwa", sprawozdanie 2010-11, pkt 2.3.

sposób gwarantuje się niezależność organu, wolnego od nadmiernego wpływu politycznego, odpornego na dyrektywy pochodzące ze środowiska politycznego, umożliwiając mu realizację roli konstytucyjnego strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także – co podkreślił TS, przyczyniając się do obiektywizacji procesu powoływania sędziów⁴. W istocie bez zapewnienia rzeczywistej niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, niemal niemożliwą rzeczą jest zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej od pozostałych władz (art. 10 i art. 173 Konstytucji RP) oraz pełne poszanowanie niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

RPO z uznaniem przyjmuje szeroką demokratyzację i transparentność procesu wyłaniania sędziów-członków Rady, na którą składa się szereg elementów zawartych w projekcie ustawy:

- (1) rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów-członków KRS;
- (2) wprowadzenie publicznego wysłuchania kandydatów;
- (3) bezpośredniość i tajność wyborów;
- (4) zapewnienie w KRS odpowiedniej reprezentacji wszystkich rodzajów i szczebli sądownictwa.

Proponowane rozwiązania ustawowe z pewnością pełniej włączą samych sędziów, a także środowiska pozasędziowskie, w proces wyłaniania składu Krajowej Rady Sądownictwa, zapewnią wyższy stopień reprezentatywności wybranych członków Rady, a jednocześnie zapewnią im silną legitymację. Takie rozwiązanie przysłuży się także szerszej akceptacji działalności Rady, tak w wymiarze ogólnospołecznym, jak środowiskowym, może zwiększyć zainteresowanie udziałem w ogłaszanych konkursach na stanowiska sędziowskie, oraz zapewnić wyższy poziom akceptacji dla wyników konkursów przeprowadzanych przez Radę. W ocenie Rzecznika zaproponowane rozwiązania idą w dobrym kierunku, Rzecznik pragnie natomiast zwrócić uwagę na pewne wątpliwości dotyczące niektórych szczegółowych rozwiązań proponowanych przez projektodawców.

2. Zgłaszanie kandydatów na sędziów-członków KRS

Zgodnie z projektem (proponowany art. 11b ust. 1 ustawy o KRS) uprawnienie zgłaszania kandydatów na sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa zostało znacząco poszerzone, poprzez przyznanie go kolejnym podmiotom. Będzie ono przysługiwać nie tylko grupom sędziów,

⁴ Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i inni*, pkt. 137–138; zob. też wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 115.

ale również grupom obywateli. Projektodawcy przewidzieli taką możliwość również dla: Rzecznika Praw Obywatelskich, organów samorządu zawodowego zawodów prawniczych (adwokatów, radców prawnych, prokuratorów) oraz wydziałów (kolegiów) prawa uprawnionych do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych. W przypadku podmiotów wskazanych indywidualnie (RPO, NRA, KRRP, KRP) oraz wydziałów (kolegiów) prawa doprecyzowania wymagałoby, czy są one uprawnione do zgłaszania jednego czy więcej kandydatów – kwestia ta w projekcie ustawy nie jest jasna.

Projektodawcy proponują trafnie ograniczenie biernego prawa wyborczego sędziów, którzy są lub w okresie pięciu lat przed dniem ogłoszenia wyborów do Rady byli delegowani do czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości albo w instytucji podległej lub nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości. To samo ograniczenie ma dotyczyć sędziów delegowanych do Kancelarii Prezydenta RP lub Ministerstwa Spraw Zagranicznych (art. 11b ust 2 projektu). RPO podziela zasadność ustanowienia pewnej karencji sędziów, którzy pełnili funkcje urzędnicze i w związku z tym byli służbowo podlegli organom władzy wykonawczej. Rozważenia natomiast wymaga długość okresu karencji. Jeśli sędziowie po zakończeniu delegacji powracają do wykonywania funkcji judykacyjnych, tj. nie kwestionuje się ich niezawisłości i bezstronności, 5-letni okres pozbawienia prawa kandydowania do KRS może wydawać się nadmierny. Wydaje się jednak, że okresem minimalnym powinien być co najmniej okres jednego roku.

Rzecznik pragnie wskazać na lukę prawną w projekcie ustawy polegającą na braku regulacji kompetencji do weryfikacji prawidłowości list z poparciem dla poszczególnych kandydatów oraz poprawności samego zgłoszenia (np. posiadania biernego prawa wyborczego przez kandydata, wyrażenia zgody na kandydowanie, zgodności list poparcia z wzorem określonym w rozporządzeniu, faktu udzielenia poparcia przez daną osobę lub zgłoszenia przez uprawniony podmiot, etc.). W tym przypadku być może zasięgnięcie przez Senat RP opinii Państwowej Komisji Wyborczej, posiadającej znaczące doświadczenie praktyczne dotyczące funkcjonowania instytucji prawa wyborczego, byłoby wskazane i pożyteczne.

Z uwagi na konstytucyjny wymóg niezależności w ochronie praw obywatelskich względem wszystkich organów władzy publicznej (art. 80 i 208 Konstytucji RP), Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża wątpliwość, czy powinien wskazywać kandydata na członka KRS. Gdyby osoba zaproponowana przez RPO stała się członkiem Rady, w przypadku konieczności oceny przez RPO działań KRS pod względem przestrzegania praw obywatelskich, mogłoby powstać wrażenie, że standardy niezależnej oceny nie zostają dochowane na skutek związków między organem ochrony praw człowieka a wskazanym przez niego członkiem KRS. Z tych też względów

Rzecznik Praw Obywatelskich nie powinien być podmiotem mającym uprawnienia proponowania kandydata/kandydatów do KRS.

3. Wysłuchanie publiczne kandydatów

Projektodawcy wprowadzają możliwość zorganizowania publicznego, transmitowanego przez Internet, wysłuchania kandydatów, którego zapis wideo byłby dostępny również później na stronie KRS (proponowany art. 11b ust. 6 ustawy o KRS). Wysłuchanie kandydatów ma obejmować nie tylko prawo do zaprezentowania własnej kandydatury przez zgłoszonego sędziego, ale także możliwość zadawania pytań przez obywateli.

Pewne wątpliwości Rzecznika budzą niektóre przepisy dotyczące nowej instytucji w procesie wyboru składu Rady i wskazane byłoby ich doprecyzowanie. Projektodawcy ograniczają prawo do zadawania pytań do osób posiadających obywatelstwo, jak można przyjąć – obywatelstwo polskie, nie wprowadzają z kolei cenzusu wiekowego. Rzecznik nie sprzeciwia się rozwiązaniu, aby także osoby niepełnoletnie mogły zadawać pytania, bo o ich sprawach również rozstrzygają sędziowie powoływani z udziałem KRS. Niemniej sędziowie orzekają także w sprawach, w których stronami lub uczestnikami są także osoby posiadające obce obywatelstwo, w szczególności, aczkolwiek nie tylko – obywatele innych państw członkowskich Unii, czy również osoby nie posiadające żadnego obywatelstwa (bezpaństwowcy), a stale zamieszkujące w Polsce. Warto w związku z tym rozważyć przyznanie uprawnienia do zadania pytania każdej osobie fizycznej, wystarczającym kryterium byłoby zadanie pytania w języku polskim.

Nieprecyzyjny w ocenie RPO jest również przepis dotyczący inicjowania wysłuchania publicznego. Proponuje się, aby inicjatywę w tym zakresie mieli kandydaci. Nie jest jasne, czy tak organizowane wysłuchanie dostępne byłoby tylko dla kandydatów, którzy wyraźnie się o to zwrócą, czy też dla wszystkich, także tych, którzy w określonym terminie wniosku nie przedłożyli. Zdaniem RPO, wysłuchanie publiczne wprawdzie służy autoprezentacji kandydatów, ale ma przede wszystkim sens bardziej generalny – włącza środowiska pozasądziowskie, społeczeństwo obywatelskie i przedstawiciele organizacji pozarządowych do procesu wyłaniania sędziów-członków KRS. Jest szczególnym mechanizmem społecznego weryfikowania przydatności kandydatów do pełnienia funkcji publicznej w Radzie. **Bardziej zasadne byłoby w związku z tym organizowanie wysłuchania publicznego z urzędu oraz umożliwienie udziału w nim wszystkim kandydatom.** Od faktycznej woli kandydatów zależałoby natomiast, czy z takiej możliwości skorzystają.

4. Prawo wybierania sędziów-członków KRS

Projekt ustawy przewiduje wybór sędziowskich członków Rady w wyborach bezpośrednich, powszechnych dla środowiska sędziowskiego, w głosowaniu tajnym (proponowany art. 11a ust. 1 *in fine*). Rzecznik popiera to rozwiązanie. Natomiast **rozważenia wymaga ukształtowanie czynnego prawa wyborczego sędziego równocześnie jako prawnego obowiązku udziału w wyborach**. W polskich rozwiązaniach ustrojowych nie ma zakorzenionej tradycji obowiązku wyborczego. Wprawdzie projektodawcy nie wprowadzają żadnej sankcji za zaniechanie tego obowiązku, pozostawiając ów przepis jako *lex imperfecta*, niemniej nie można wykluczyć, że na gruncie obowiązujących aktualnie szerokich i arbitralnych przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zaniechanie takie mogłoby zostać zakwalifikowane jako delikt dyscyplinarny. Rozumiejąc *ratio* przemawiające za wprowadzeniem rozwiązań służących zapewnieniu wysokiej frekwencji wyborczej sędziów, należałoby rozważyć, czy prawne obligowanie sędziów do realizacji uprawnienia wyborczego jest odpowiednie do tego celu, a w każdym razie należałoby równocześnie wyraźnie wykluczyć odpowiedzialność prawną sędziego za brak realizacji tego obowiązku także w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

5. Reprezentatywność składu KRS

Projektodawcy proponują ustawowy podział (parytet) w zakresie czynnego prawa wybierania sędziowskich członków KRS pomiędzy z jednej strony – wszystkie rodzaje sądów: sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe; a z drugiej strony – przez wszystkie szczeble sądownictwa: sądy rejonowe, okręgowe, apelacyjne, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny (proponowany art. 11a ust. 1 ustawy o KRS). RPO popiera takie rozwiązanie jako zmierzające do skutecznego zapewnienia właściwej reprezentacji wszystkich rodzajów i szczebli sądów, w zależności od ich liczebności.

III. Proces nominacji na urząd sędziego

Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie ocenia proponowaną przez wnioskodawców nowelizację przepisów w zakresie procedury rozpatrywania i oceny kandydatów na urząd sędziego.

1. Rada Społeczna przy KRS

RPO z aprobatą odnosi się do powołania Rady Społecznej przy KRS (art. 14 projektu ustawy) i powierzenie jej kompetencji opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie (proponowany art. 22a ustawy o KRS). Rada Społeczna obejmująca osoby reprezentujące inne

zawody prawnicze (adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów), środowisko akademickie, a także przedstawiciele organizacji pozarządowych, otwiera proces nominowania sędziów na środowiska zewnętrzne wobec wymiaru sprawiedliwości, podbudowuje legitymację sędziego wyłonionego w tym procesie. Projekt ustawy przewiduje, iż w skład Rady wchodziłaby także osoba wskazana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik nie uchyla się od tego obowiązku. Rozwiązania, w których RPO instytucjonalnie uczestniczy w kształtowaniu składu innych organów o podobnym charakterze (doradczym, opiniującym) znane są już w polskim porządku prawnym⁵. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że w projekcie ustawy należy wprowadzić termin powołania Rady Społecznej przy KRS (np. w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia projektowanej ustawy w życie).

Rzecznik pragnie jednak wskazać na pewne mankamenty zaproponowanego rozwiązania, które łatwo można skorygować w toku procesu legislacyjnego. Po pierwsze, wątpliwości z zakresu techniki legislacyjnej budzi umieszczenie przepisu powołującego do życia Radę Społeczną przy KRS (art. 14 projektu ustawy), tj. przepisu o charakterze ustrojowym, w części projektu obejmującej przepisy przejściowe i końcowe. Wskazaniem byłoby umieszczenie tego przepisu w odpowiedniej merytorycznej części ustawy o KRS.

Po drugie, przyznanie prawa wskazania wszystkich trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych jednemu organowi egzekutywy (Prezydentowi RP) rodzi wątpliwości z punktu widzenia gwarancji reprezentatywności wybranych organizacji. W zakresie zatem uprawnień nominacyjnych, wskazane byłoby rozważenie rozwiązania bardziej zróżnicowanego, **zapewniającego bardziej rzeczywiste odzwierciedlenie udziału sektora pozarządowego** w Radzie Społecznej.

2. Inne zmiany w procesie wyboru przez KRS kandydatów na urząd sędziego

Minister Sprawiedliwości w wyniku zmian wprowadzanych w ostatnich latach zyskał nadmierny, nieuzasadniony zakresem zadań tego organu, wpływ na funkcjonowanie sądownictwa. Przybiera on postać wykonywania kompetencji przyznanych mu w drodze zmian ustawowych, ale również nieformalnych środków oddziaływania na sędziów. W tym kontekście **ograniczenie roli Ministra Sprawiedliwości w procesie nominowania sędziów na etapie opiniowania kandydatur**

⁵ Zob. art. 99 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w odniesieniu do Rady NFZ (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.), czy też art. 48 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych w odniesieniu do Rady Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781). W tym ostatnim przypadku Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie wypełnił jednak dotychczas swojego ustawowego obowiązku utworzenia Rady, mimo upływu prawie dwóch lat od wejścia w życie tej ustawy (art. 173).

przez trzyosobowe zespoły Rady jest rozwiązaniem właściwym (proponowane uchylene art. 31 ust. 2a–2d ustawy o KRS). Minister Sprawiedliwości pozostaje członkiem KRS, i w tym zakresie jego kompetencje pozostają niezmienione, a ich zakres, w ocenie RPO, jest wystarczający. Jako zbyt daleko idące i nadmiernie ingerujące w proces selekcji kandydatów należy uznać dotychczasowe generalne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do bycia informowanym o wszystkich sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi KRS w celu przygotowania, oraz prawo do zaopiniowania każdej kandydatury na tym etapie.

Za oczywistą należy uznać kolejną zmianę proponowaną przez wnioskodawców polegającą na uchyleniu art. 35 ust. 3 ustawy o KRS, tj. przepisu faktycznie zwalniającego kandydatów zgłaszających się do konkursów prowadzonych przed Radą z wymogu udokumentowania posiadanych kwalifikacji. Przepis wprowadzony latem 2018 r., dla doraźnych celów – w trakcie trwania procesu nominowania sędziów do Sądu Najwyższego, w tym przede wszystkim do dwóch nowo powołanych izb – zaprzeczał rzetelności procesu konkursowego mającego wyłonić najlepiej przygotowanych kandydatów o najwyższych kwalifikacjach, obniżał wymogi faktycznie stawiane kandydatom, umożliwiał wyższy poziom arbitralności Rady przy podejmowaniu decyzji. Jeśli kryterium merytorycznych kwalifikacji kandydatów ma mieć rzeczywiste, a nie iluzoryczne, znaczenie wówczas powoływane przez kandydata **doświadczenie zawodowe, dorobek naukowy, pozytywne opinie i oceny muszą być dokumentowane tak, aby podstawą oceny był pierwotny materiał źródłowy**, a nie jedynie zapewnienia kandydata.

3. Zaskarżalność uchwał KRS

Jednoznacznie pozytywnie należy przyjąć **ustawowe przywrócenie drogi odwoławczej w postępowaniach dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego** (nowe brzmienie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS). Przed dniem 27 lipca 2018 r. prawo zaskarżenia w takich sprawach było w ustawie przewidziane, choć zakres przedmiotowy odwołania był istotnie zawężony – nie mogło być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia przez KRS⁶. Ustawodawca kolejno, najpierw – w sposób zasadniczy ograniczył skuteczność środka odwoławczego wprowadzając częściową prawomocność zaskarżonych uchwał KRS, czyniąc go

⁶ Art. 44 ust. 1a ustawy o KRS dodany przez art. 1 pkt 12 lit. a ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3).

faktycznie środkiem iluzorycznym⁷, a potem – całkowicie wyłączył drogę zaskarżenia uchwał KRS w sprawie przedstawienia wniosku Prezydentowi RP o powołanie na urząd sędziego SN⁸.

Możliwość przeprowadzenia kontroli sądowej procesu nominacji sędziów przez zainteresowaną osobę wynika jednak z Konstytucji RP, w szczególności z prawa do sądu i sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1) oraz zakazu ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2), co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2008 r. (sprawa o sygn. akt SK 57/06). W ocenie RPO objęta jest również gwarancjami art. 6 oraz 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także – na gruncie prawa unijnego – wymogami skutecznej ochrony sądowej i prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o UE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych). W wyroku z dnia 19 listopada 2019 w sprawie *A.K. i inni* Trybunał Sprawiedliwości UE wskazał minimalny zakres sądowej kontroli uchwał KRS obejmujący ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie⁹.

IV. Zniesienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i zmiany w mechanizmie odpowiedzialności dyscyplinarnej

1. Konieczność zniesienia Izby Dyscyplinarnej

Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni podziela potrzebę likwidacji obecnie funkcjonującej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (art. 15 ust. 1 projektu ustawy). Powołana w 2018 r. Izba **stała instrumentem służącym do represjonowania sędziów** i wpływania na czynności oraz treść decyzji orzeczniczych sądów. Obsadzona została w dużej mierze osobami związanymi z Ministrem Sprawiedliwości, jemu zawdzięczających karierę i stanowisko w Sądzie Najwyższym. Część osób powołanych na urząd sędziego w Izbie Dyscyplinarnej pełniła wcześniej funkcję prokuratora, były więc służbowo podległe Prokuratorowi Generalnemu – Ministrowi Sprawiedliwości. Izba Dyscyplinarna w istocie rzeczy ma odstraszać sędziów od podejmowania działań i orzeczeń nie odpowiadających przedstawicielom organów władzy politycznej i karcić tych, którzy nie realizują jej

⁷ Wprowadzenie do ustawy o KRS art. 44 ust. 1b przez art. 5 pkt 5 lit. a ustawy z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1443).

⁸ Zmiana brzmienia art. 44 ust. 1 oraz uchylenie art. 44 ust. 1b ustawy o KRS przez art. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 914). Uprzednio, art. 44 ust. 1a został uznany za niezgodny z art. 184 Konstytucji RP, zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25.03.2019 r., sygn. akt K 12/18 (Dz.U. z 2019 r., poz. 609).

⁹ Wyrok TS z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i inni*, pkt 145.

oczekiwań politycznych. **Jej istnienie i działalność w rażący sposób ingeruje w sferę orzeczniczą sądów i sędziów, bezsprzecznie narusza niezawisłość sędziowską.**

W świetle testu niezależności sądu wskazanego przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i inni*) Izba Dyscyplinarna nie posiada przymiotów „sądu”. Już w pierwszym z wyroków Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., zapadłych z wykorzystaniem metody wskazanej przez TS, skład orzekający Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN uznał, iż gdy „wszystkie okoliczności zestawia się łącznie, a mianowicie (utworzenie od podstaw nowej jednostki organizacyjnej w SN, obsadzenie tej jednostki wyłącznie nowymi osobami, których związki z władzą ustawodawczą i wykonawczą są silne i które przed nominacją były beneficjentami zmian w wymiarze sprawiedliwości, a wybrane zostały przez KRS niedziałający w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, z szeroką autonomią i kompetencjami odebranymi innym sądom i innym izbom Sądu Najwyższego), to z nich wynika jasna i jednoznaczna konsekwencja, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”¹⁰. Podobne stanowisko Sąd Najwyższy przyjął w kolejnych dwóch wyrokach z 15 stycznia 2020 r. (sprawy o sygn. akt III PO 8/18 oraz III PO 9/18).

Z kolei w uchwale z 23 stycznia 2020 r., podjętej w składzie trzech połączonych izb, Sąd Najwyższy potwierdził stanowisko wyrażone we wcześniejszym wyroku: „Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podziela w tym zakresie w pełni ocenę prawną oraz jej uzasadnienie wyrażoną w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18, zgodnie z którą, Izba Dyscyplinarna powołana w Sądzie Najwyższym ustawą o SN z 2017 r. strukturalnie nie spełnia cech niezawisłego sądu w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 EKPCz, i ma charakter sądu wyjątkowego, którego ustanowienie – na mocy art. 175 ust. 2 Konstytucji RP – jest zakazane w czasie pokoju. Już choćby z tego powodu orzeczenia wydane przez składy sędziowskie działające w ramach Izby Dyscyplinarnej nie mają charakteru orzeczeń wydanych przez należycie obsadzony sąd”¹¹.

Niemniej, w stanowisku wydanym dzień po wskazanej wyżej uchwale SN, sędziowie Izby Dyscyplinarnej, powołując się na sam fakt powołania na stanowisko sędziowskie przez Prezydenta RP oświadczyli, że nie powstrzymają się od czynności orzeczniczych¹². Mimo zatem

¹⁰ Wyrok SN z 5.12.2019 r., sygn. akt III PO 7/18, pkt 79.

¹¹ Uchwała SN z 23.01.2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, pkt 45, s. 58–59.

¹² Stanowisko sędziów Izby Dyscyplinarnej SN z 24.01.2020 r.

jednoznacznego, wiążącego, rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego Izba Dyscyplinarna SN, manifestacyjnie kontynuuje działalność orzeczniczą. Ignoruje tym samym wiążące orzeczenia Sądu Najwyższego, naruszając Konstytucję RP, odmawia także skuteczności wyrokowi TS, co pozostaje w jaskrawej sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa Unii.

2. Status osób powołanych do Izby Dyscyplinarnej SN

Zniesienie Izby Dyscyplinarnej SN powiązane zostało w projekcie ustawy z wygaśnięciem stosunku służbowego sędziów tej Izby (art. 15 ust. 2 projektu). Dla tych osób projektodawcy przewidują szczególny reżim prawny, mający charakter *lex specialis*, dalej idący niż dla pozostałych osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego z udziałem nowej KRS (art. 11 projektu, zob. niżej pkt VI).

Rzecznik pragnie podnieść, że **ewentualne argumenty odwołujące się do konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów** (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP) **nie będą miały zastosowania do osób powołanych do Izby Dyscyplinarnej.**

Po pierwsze, jak wskazano w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r., **Izba Dyscyplinarna obarczona była wadą niekonstytucyjności od samego początku jej istnienia** – jako sąd wyjątkowy, którego istnienie nie jest dopuszczalne poza czasem wojny¹³. Samo to w sobie wystarcza do zniesienia tego organu i nie rozciągania gwarancji ochrony sędziego na osoby do niej powołane.

Po drugie, sam **proces powoływania osób do pełnienia urzędu sędziego w tej Izbie przeprowadzony został z rażącym naruszeniem prawa krajowego oraz wymogów wynikających z prawa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz prawa Unii Europejskiej:**

- 1) procedurę nominowania wszczęto na podstawie aktu niezgodnego z Konstytucją RP, tj. oświadczenia Prezydenta RP bez wymaganej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów;
- 2) w procesie nominowania brała udział nowa KRS, tj. organ obsadzony w niekonstytucyjny sposób, niedający rękojmi niezawisłości i niezależności;
- 3) intencjonalnie uniemożliwiono uprzednią kontrolę sądową aktu powołania na urząd sędziego, ponieważ KRS nie przekazała Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu odwołań kandydatów na sędziów, a jednocześnie przekazała Prezydentowi RP swoją uchwałę nr 317/2018 z 23 sierpnia 2018 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego w Izbie

¹³ Zob. też W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, *Palestra* 1-2/2019, s. 17–35.

Dyscyplinarnej SN, zanim upłynął termin do jej zaskarżenia przez uprawnione osoby, tj. zanim uchwała stała się prawomocna;

- 4) również świadomie uniemożliwiono podporządkowanie się wiążącemu orzeczeniu sądowemu (NSA), które zapadłoby w przedmiocie uchwały KRS nr 317/2018, ponieważ uchwała została wykonana poprzez nominowanie objętych nią sędziów przez Prezydenta RP przed zakończeniem kontroli sądowej toczącej się przed NSA w wyniku wniesionego odwołania od uchwały KRS, zaś ostateczna decyzja w przedmiocie kontroli sądowej tej uchwały miała zapaść po uzyskaniu odpowiedzi na pytania prejudycjalne w sprawie C-824/18, *Krajowa Rada Sądownictwa*, z którymi NSA zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 267 TFUE.

Intencjonalne udaremnienie kontroli sądowej procesu powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej SN, późniejszy ustawowy nakaz umorzenia postępowań toczących się przed NSA, a także dalsze działania podejmowane w celu wywołania efektu mrozącego wobec sędziów (wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów inicjujących ocenę niezależności wskazaną przez Trybunał Sprawiedliwości, a wreszcie – uchwalenie ustawy z 20 grudnia 2019 r. zakazującej w ogóle przeprowadzenia takiej oceny) dowodzą, że **organy władzy publicznej z premedytacją naruszały obowiązujące prawo**, aby, najpierw – doprowadzić do obsady Izby Dyscyplinarnej osobami według własnego arbitralnego wyboru, a potem – wybór ten wszelkimi sposobami zalegalizować. Zamiar obejścia lub naruszenia obowiązującego prawa przez organy władzy publicznej **nie może być zatem wynagradzany poprzez akceptację ukształtowanej w ten sposób sytuacji** (*ex iniuria ius non oritur*).

Natomiast projekt ustawy ogranicza się jedynie do stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego osób powołanych do Izby Dyscyplinarnej. Nie reguluje dalszych konsekwencji utraty dotychczasowego statusu przez te osoby. W opinii RPO można także rozważyć ustanowienie minimalnych gwarancji dla tych osób, np. podobnego do wprowadzanego w art. 11 ust. 3 projektu czasowo ograniczonego prawa do powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko. W opinii RPO przemawiać za tym mogą względy silnego demokratycznego państwa, zapewniającego minimalne gwarancje wszystkim, mimo wątpliwości etycznych i prawnych, w imię pokoju społecznego. Problem ten Rzecznik Praw Obywatelskich poddaje pod rozagę Wysokiego Senatu.

3. Unieważnienie orzeczeń Izby Dyscyplinarnej SN

Pierwotna niekonstytucyjność ustanowienia Izby Dyscyplinarnej SN uzasadnia także odmowę uznania mocy prawnej orzeczeń wydanych przez ten organ. Projektodawcy proponują unieważnienie

ex lege orzeczeń wydanych przez sądy, w składzie których uczestniczyli sędziowie Izby Dyscyplinarnej (art. 12 ust. 2 projektu). Rozwiązanie to stanowi *lex specialis* w stosunku do utrzymania w mocy orzeczeń wydanych przez inne wadliwie obsadzone sądy, z wprowadzeniem mechanizmu ich wzruszania (art. 12 ust. 1, 3 i 4 projektu, zob. niżej pkt VIII).

W ocenie RPO, z powodów wskazanych w punkcie poprzedzającym opinii, **zasady pewności prawa i stabilności orzeczeń sądowych nie stoją na przeszkodzie uznaniu za nieważne z mocy prawa orzeczeń zapadłych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej.**

Niemniej wątpliwości wzbudza **brak regulacji odnoszącej się do określenia skutków prawnych** unieważnienia orzeczeń Izby Dyscyplinarnej. Dotyczy to w szczególności wyroku, mocą którego złożono sędziego z urzędu. Rzecznik pragnie także wskazać, że przy bardzo krytycznej ocenie ustanowienia i funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej, którą wielokrotnie wyrażał, w organie tym znaczna część rozstrzygnięć dotyczyła odpowiedzialności dyscyplinarnej osób obwinionych o popełnienie „pospolitego” deliktu, np. prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu. **Ryzyko przedawnienia** odpowiedzialności prawnej i **ryzyko bezkarności** za takie delikty dyscyplinarne – przemawiają za rozważeniem, czy bezwzględna, automatyczna nieważność orzeczeń Izby Dyscyplinarnej jest rozwiązaniem najbardziej właściwym. W toku prac legislacyjnych mechanizm ten powinien zostać poddany dalszej analizie i dopracowany. W ocenie RPO uprawnione byłoby ustawowe wydłużenie okresu przedawnienia, niemniej gdyby miało dotyczyć odpowiedzialności za delikty już przedawnione, budziłoby to poważne wątpliwości konstytucyjne z uwagi na retroaktywny charakter. Być może warto rozważyć odpowiednie zastosowanie mechanizmu zaproponowanego przez projektodawców w art. 15 ust. 3, tj. powierzenie Izbie Karnej Sądu Najwyższego, w okresie przejściowym wskazanym w ustawie, kompetencji do weryfikacji orzeczeń Izby Dyscyplinarnej. Orzeczenia niepotwierdzone przez tę Izbę uznane byłyby za nieważne.

4. Dalsze zmiany w mechanizmie odpowiedzialności dyscyplinarnej

W analogicznie sformułowanych propozycjach zmian do ustrojowych ustaw sądowych projektodawcy proponują przeniesienie kompetencji powierzania obowiązków rzecznika dyscyplinarnego oraz sędziego sądu dyscyplinarnego od Ministra Sprawiedliwości na rzecz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. RPO popiera takie rozwiązanie, służące **przywróceniu mechanizmowi odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jego właściwej roli** i wprowadzenia gwarancji nie używania go do zaplanowanej, systematycznej akcji represjonowania sędziów. Temu celowi służy także usunięcie funkcji specjalnego (nadzwyczajnego) Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości.

Projekt ustawy przewiduje także w zasadzie wygaszenie kadencji obecnych sędziów sądów dyscyplinarnych z upływem trzech miesięcy od wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 13 ust. 1 i 2 projektu), a także wygaszenie kadencji obecnych rzeczników dyscyplinarnych w terminie miesiąca od wejścia ustawy w życie (art. 13 ust. 3 i 4 projektu). We wszystkich tych przypadkach dopuszcza jednak możliwość dalszego sprawowania przez te osoby dotychczasowych obowiązków, odpowiednio – sędziego sądu dyscyplinarnego bądź rzecznika dyscyplinarnego. Kompetencję do wydania postanowienie dalszym sprawowaniu obowiązków projektodawcy powierzają Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

V. Wygaśnięcie mandatu dotychczasowych sędziów-członków nowej KRS

W przepisach przejściowych projektodawcy przewidzieli wygaśnięcie mandatu członków Rady wybranych na podstawie przepisów uchwalonych w grudniu 2017 r. (art. 8 projektu). Przepisy ustawy z 2017 r. wprowadziły tryb wyboru naruszający normy konstytucyjne, w szczególności przerwanie trwającej ówczesnie, czteroletniej kadencji członków KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP), a także przejęcie przez Sejm RP wyboru 15 sędziów-członków Rady, niezgodnie z art. 187 ust. 1 w związku z art. 7, art. 10 oraz art. 186 ust 1 Konstytucji RP. Dlatego, w ocenie RPO, **osoby wybrane w niekonstytucyjnym trybie, z rażącym naruszeniem prawa, nie mogą jednocześnie odwoływać się konstytucyjnej ochrony trwałości czteroletniej kadencji wybieralnego członka KRS** (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP). Zgodnie z projektem ustawy, wygaśnięcie mandatu tych osób nastąpi z mocy ustawy w dniu następującym po dniu jej publikacji w Dzienniku Ustaw. Rzecznik uznaje to rozwiązanie za dopuszczalne i uzasadnione.

Na gruncie teoretycznym przyjęty model może budzić pewne wątpliwości, bowiem KRS ukształtowana i obsadzona w 2018 r. od początku nie spełniała standardów konstytucyjnych. Należałoby przyjąć, że obecny organ nazywany „Krajową Radą Sądownictwa” w istocie nią nie jest. W konsekwencji właściwą reakcją ustawodawczą mogłaby być nie sankcja wygaśnięcia mandatu, lecz sankcja nieważności, względnie nieistnienia (*non est, non existens*) oraz uznanie, że osoby wybrane jako sędziowie-członkowie Rady, nigdy członkami Rady nie zostały.

Takie rozwiązanie z jednej strony pozwoliłoby na łatwe ustalenie statusu tych osób, z drugiej strony – prowadziłoby jednak do bardzo poważnych skutków w zakresie nie uznania mocy prawnej uchwał takiego organu, i kaskadowo – nie uznania powołań osób dokonanych z udziałem takiej KRS i odmowy mocy prawnej czynności i aktów, których dokonywały osoby tak powołane. Rzecznik dostrzega, że w sytuacji wykreowanej niekonstytucyjną ingerencją ustawodawcy uchwalającego

ustawę z 8 grudnia 2017 r.¹⁴ w kolizji ze sobą pozostają zasady: **legalizmu, ex iniuria ius non oritur, pewności prawa, jego przewidywalności, stabilności orzeczeń sądowych, ochrony interesów podmiotów prywatnych, oraz praw i wolności jednostek.** W realiach istniejącego prawnego i instytucjonalnego „węzła gordyjskiego” Rzecznik uznaje, że zakres swobody ustawodawcy obejmuje także normatywne ukształtowanie sytuacji prawnej *ex post* w sposób zaproponowany w projekcie ustawy, tak aby umożliwić **ograniczenie negatywnych dla podmiotów prywatnych skutków przywracania ładu konstytucyjnego.**

VI. Status osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego z udziałem nowej KRS

Projektodawcy odróżniają skuteczność uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, podjętych w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego (lub asesora), od skuteczności samego powołania. Uchwały KRS dotyczące powołania do urzędu sędziego (lub asesora) w sądzie administracyjnym utracić mają moc z dniem wejścia w życie ustawy (proponowany art. 9 ust. 1 projektu). Natomiast skutek prawny analogicznych uchwał w sprawie powołań do innych sądów nie został wyraźnie określony – projekt ustawy nie przewiduje bezpośrednio utraty mocy prawnej przez te uchwały, ale ich wzruszalność. Sprawy indywidualne, w których takie uchwały zapadały, podlegają ponownemu rozpatrzeniu na wniosek uprawnionego podmiotu, tj. uczestnika postępowania zgłoszony w terminie miesiąca od wejścia ustawy w życie (art. 9 ust. 3 projektu ustawy). Rzecznik pragnie wskazać, iż różnicowanie skutków prawnych uchwał KRS mających wpływ na określenie statusu prawnego osób, których dotyczą, powinno być szczególnie uzasadnione, gdy dotyczą podobnych sytuacji. W tym zakresie RPO wyraża wątpliwość, czy tak jest w istocie i widzi potrzebę dalszego rozważenia trafności zaproponowanych rozwiązań prawnych.

W projekcie ustawy przewidziano, że powołanie sędziego dokonane na wniosek nieprawidłowo obsadzonej KRS jest wadliwe i nie upoważnia tak powołanych osób do wykonywania czynności wynikających z aktu powołania (art. 11 ust. 1 projektu ustawy). Wydaje się to konsekwencją przyjęcia, że **wadliwie umocowana i obsadzona Rada nie dokonała skutecznie wyboru kandydatów** na stanowiska sędziowskie i nie sformułowała prawidłowych prawnie wniosków do Prezydenta RP w sprawie powołania do pełnienia urzędu, zatem głowa państwa – nie dysponującym wymaganym wnioskiem – nie mogła skutecznie dokonać aktu powołania osoby na urząd sędziego. Zaznaczyć jednak trzeba, że projektodawcy w tym zakresie nie są tu konsekwentni.

¹⁴ Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3).

Po pierwsze, projekt ustawy **różnicuje skutki prawne** w odniesieniu do uchwał podejmowanych w sprawach dotyczących obsady stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych oraz innych sądach (art. 9 ust. 1 i 3 projektu, zob. też poniżej). Po drugie, formuła zaproponowana w projekcie ustawy (art. 11 ust. 1) wskazuje, że projektodawcy jednocześnie osoby te jednak uważają za sędziów, tj. **dokonyje się przynajmniej częściowej legalizacji wadliwego aktu powołania**. Powoduje to pewną niespójność i niekonsekwencje między założeniami projektodawców, a także pomiędzy poszczególnymi przedstawianymi rozwiązaniami, co skutkuje wątpliwościami dotyczącymi konstytucyjności mechanizmu usunięcia tych osób ze sprawowanego urzędu.

W przepisach przejściowych projektodawcy przewidują możliwość dobrowolnego wycofania się wadliwie powołanych osób z nieprawidłowo ukształtowanej sytuacji prawnej, poprzez złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się urzędu i zgłoszenie zamiaru powrotu na stanowisko wcześniejsze lub równorzędne (art. 11 ust. 2 projektu ustawy). Rozwiązania te są, w opinii RPO, dopuszczalne jako konsekwencja pierwotnej wady obciążającej obsadzenie Rady w sposób rażąco sprzeczny z prawem.

Niemniej wątpliwości Rzecznika budzi natomiast dalsze rozwiązanie, przewidziane dla tych osób, powołanych z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, które w miesięcznym terminie określonym w ustawie, nie zdecydują się złożyć oświadczenia prowadzącego do sytuacji *ex ante*. Projektodawcy zaproponowali uznanie kontynuacji zajmowania stanowiska sędziowskiego za stanowiące oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, za którą sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia sędziego z urzędu (art. 11 ust. 4 projektu ustawy). Rozwiązanie to ma zadośćuczynić konstytucyjnej gwarancji nieusuwalności sędziego, która może zostać przełamana jedynie prawomocnym orzeczeniem sądu wydanym w ustawowo określonych przypadkach (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Można rozważać, czy zaproponowana metoda nie prowadzi do skutków retroaktywnych poprzez penalizowanie kontynuacji sytuacji prawnej ukształtowanej przed uznaniem jej za delikt dyscyplinarny, względnie czy samym deliktem nie jest tutaj niezłożenie (dobrowolnego w założeniu) oświadczenia o rezygnacji z urzędu. Gdyby tak było, stanowiłoby to naruszenie gwarancji zawartej w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP (*nullum crimen, nulla poena*). Nawet gdyby uznać, że odpowiedzialność prawna rozciąga się jedynie na stan trwający od upływu miesięcznego terminu na złożenie oświadczenia o rezygnacji z zajmowanego urzędu sędziego, pozostają dalsze, niedające się usunąć, wątpliwości konstytucyjne.

Przede wszystkim projekt ustawy, używając kategorycznej formuły „sąd wymierza”, przewiduje automatyzm w sądowym orzeczeniu kary dyscyplinarnej złożenia z urzędu, nie pozostawiając sądowi orzekającemu w indywidualnej sprawie żadnej swobody decyzyjnej. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podnieść, iż **powoduje to iluzoryczność postępowania sądowego, co narusza konstytucyjnie gwarantowaną odrębność i niezależność władzy sądowniczej, a także prawo do rzetelnego procesu sądowego.** W istocie bowiem sąd może wymierzyć wyłącznie jedną, sztywnie określoną karę przewidzianą przez ustawodawcę, potwierdzając obligatoryjnym aktem wydania orzeczenia decyzję władzy ustawodawczej. Równocześnie **przysługujące osobie obwinionej prawo do obrony w znaczeniu materialnym**, tj. możliwość wpływania na bieg postępowania sądowego, czynnego udziału w nim, składania wyjaśnień, czy zgłaszania wniosków dowodowych – **przestaje mieć jakikolwiek znaczenie**, co z kolei narusza gwarancje objęte art. 42 ust. 2 Konstytucji RP (dotyczące nie tylko odpowiedzialności karnej, ale także – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – odpowiedzialności dyscyplinarnej)¹⁵. W równym stopniu gwarancja dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), czyli **prawo zaskarżenia orzeczenia sądu dyscyplinarnego przestaje mieć jakiegokolwiek znaczenie**, skoro ustawa i tak ustala to, co ma orzec sąd, w tym także sąd odwoławczy.

W ocenie RPO ustawowe związanie sądu nakazem wydania orzeczenia o określonej treści jest niezgodne z Konstytucją RP – w istocie rzeczy, to ustawodawca przyjąłby na siebie orzeczenie kary złożenia z urzędu, instrumentalnie wykorzystując wymiar sprawiedliwości do pozornego legitymizowania proponowanego mechanizmu. Przyjęcie rozwiązania w proponowanym kształcie naruszałoby: art. 2 (zasadę państwa prawa), art. 10 ust. 1 i 2 (zasadę podziału władz), art. 42 ust. 2 (prawo do obrony), art. 45 ust. 1 (prawo do sprawiedliwego procesu), art. 173 (niezależność sądów), art. 176 ust. 1 (dwuinstancyjność postępowania) oraz art. 178 Konstytucji RP (niezawisłość sędziów sądów dyscyplinarnych).

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje zatem na potrzebę dalszych prac nad właściwymi rozwiązaniami, tak by propozycja legislacyjna odpowiadała wzorcom konstytucyjnym, a jednocześnie uwzględniała potrzebę ochrony podmiotów prywatnych przed nadmiernymi, negatywnymi skutkami wprowadzanych zmian przywracających stan konstytucyjny. W tym zakresie projektodawcy mogą czerpać inspirację także z rozwiązań wskazanych w uchwale połączonych trzech izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.

¹⁵ Zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 42*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 151.

W ocenie RPO dopuszczalnym byłoby również takie rozwiązanie ustawowe, w którym – przy uznaniu, że nie doszło do skutecznego powołania osoby do pełnienia urzędu sędziego, a zatem nie korzysta ona z ochrony nieusuwalności – wprowadzenie mechanizmu obejmującego kryteria materialne oraz tryb weryfikacji i w rezultacie odmowę albo potwierdzenie statusu osoby jako sędziego.

VII. Niezakończone postępowania przed KRS w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego

Projektodawcy przewidują, iż postępowania, dotyczące powołania do pełnienia urzędu sędziego zawisłe przed Radą w jej aktualnym składzie, nie będą kontynuowane z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Rozwiązanie takie nie budzi zastrzeżeń RPO. Natomiast projektodawcy różnicują skutki prawne w zależności od rodzaju sądu, do którego powołanie miałyby nastąpić. Dla Rzecznika nie są jasne powody, dla których postępowania dotyczące powołania do sądu administracyjnego miałyby być umarzone z mocy prawa (proponowany art. 8 ust. 1 projektu ustawy), natomiast pozostałe postępowania, dotyczące powołań do innych rodzajów sądów – jedynie zawieszane do czasu wyłonienia nowej KRS w trybie przewidzianych w projekcie ustawy (proponowany art. 8 ust. 2 projektu ustawy). Kwestia ta wymaga dalszego wyjaśnienia i rozważenia takich rozwiązań, które nie wprowadzałyby nieuzasadnionego zróżnicowania kandydatów znajdujących się podobnej sytuacji, tj. będących w trakcie konkursu prowadzonego przez dotychczasową Radę.

VIII. Moc prawna orzeczeń sądowych wydanych z udziałem sędziów mianowanych z udziałem nowej KRS

Projekt ustawy zakłada, że orzeczenia sądów, w których składzie zasiadał sędzia (lub asesor sądowy) wadliwie powołany, tj. na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa obsadzonej w 2018 r., pozostają w mocy, choć są wadliwe (proponowany art. 12 ust. 1, 3 i 4). Nie dotyczy to orzeczeń wydanych przez sądy, w których składzie uczestniczyli sędziowie Izby Dyscyplinarnej, te z mocy prawa mają się stać nieważne (art. 12 ust. 2 projektu ustawy, zob. wyżej pkt IV.3). Wadliwe orzeczenia mogą być wzruszone w drodze wniesienia środka zaskarżenia, a także poprzez wznowienie postępowania sądowego w ciągu roku od wejścia w życie ustawy (art. 12 ust. 3 i 4 projektu ustawy). Rozwiązanie to nie budzi wątpliwości RPO. Z uwagi jednak na zasadę pewności prawa należałoby rozważyć, czy okres ten (jako okres przejściowy) nie powinien zostać skrócony, jednak nie więcej niż o połowę (tj. do okresu 6 miesięcy). Czas ten wydaje się w zupełności

wystarczający dla podjęcia decyzji o wzruszeniu wadliwego orzeczenia, z drugiej zaś strony uniemożliwi trwanie w okresie niepewności prawnej w dłuższym czasie niż jest to niezbędne dla ochrony praw obywatelskich.

IX. Podsumowanie

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich uchwalenie proponowanej ustawy, z pewnymi zmianami, zasugerowanymi w niniejszych uwagach, jest niezbędne. Należy mieć nadzieję, że rozpocznie ono proces wychodzenia Polski z kryzysu konstytucyjnego, przywróci realne znaczenie gwarancjom zawartym w ustawie zasadniczej, odwróci proces niszczenia rządów prawa, burzenia podziału władz, podporządkowywania sądownictwa woli politycznej. Przyjęcie proponowanej nowelizacji wzmocni ochronę niezawisłości sądów i niezależności sędziów, osłabi ingerencję organów władzy wykonawczej w sferę bezstronności sędziowskiej i niezależnego wykonywania funkcji orzeczniczych, odtworzy niezależną Krajową Radę Sądownictwa, umożliwi jej powrót do realizacji konstytucyjnej roli. Zlikwiduje nielegalną Izbę Dyscyplinarną SN, przywróci właściwą rolę mechanizmowi odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, przerwie wykorzystywanie go dla zastraszania i represjonowania sędziów.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest świadomy aktualnej konfiguracji politycznej w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz zdaje sobie sprawę, że projekt może nie zyskać przychylności obecnej większości sejmowej. Pomimo to prace nad przygotowywaniem ustaw naprawczych uważa za mające wielką wagę, za **wskazujące oczekiwaną drogę odrodzenia konstytucyjnego i europejskiego ustroju RP, przywrócenia pojęciom i instytucjom prawnym ich właściwego znaczenia, nazwania prawa – prawem, a bezprawia – bezprawiem.** RPO postrzega jednocześnie procedowane rozwiązania za mające żywotne znaczenie dla ochrony indywidualnych praw i wolności jednostek, pozwalające rozpocząć proces odbudowy zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości.

W tym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża także – w zakresie swoich ustawowych i konstytucyjnych kompetencji – wolę współpracy ze wszystkimi władzami publicznymi, w tym z Senatem RP.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar