

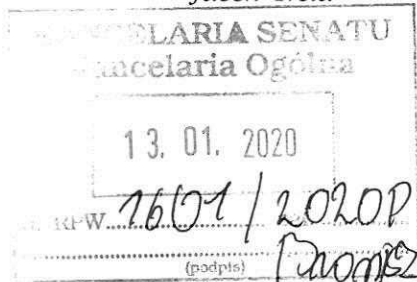


03980200285413
RPW/1601/2020 P
2020-01-13

**PREZES
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ**

Jacek Trela

Warszawa, 13 stycznia 2020 roku



Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

NRA-12-SM-1.54.2019
(dot. SPS-WP-173-18/19)

Wznowmy Państwu Marszałku,

W załączeniu przedkładam na ręce Pana Marszałka *Opinię uzupełniającą Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustawy* (druk sejmowy nr 69, druk senacki nr 30).

A wypracowaniu senackie
Jacek Trela

Warszawa, dnia 11 stycznia 2020 r.

NRA-12-SM-1.54.2019

OPINIA UZUPEŁNIAJĄCA
do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy
o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 69 Sejmu IX kadencji)

Projekt ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk numer 69) przekazany został Naczelnej Radzie Adwokackiej do zaopiniowania dnia 18 grudnia 2019 r. Następnego dnia, tj. 19 grudnia 2019 r. przeprowadzono pierwsze czytanie omawianego projektu, zaś 20 grudnia 2019 r. – drugie i trzecie jego czytanie na posiedzeniu Sejmu. W dniu 23 grudnia 2019 r. ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. W dniu 20 grudnia 2019 r. Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej przedstawił opinię w sprawie omawianego projektu ustawy (znak: NRA-12-SM-1.54.2019) w brzmieniu obowiązującym na dzień 18 grudnia 2019 r. Opinia ta zawiera analizę konkretnych propozycji zmian w przepisach ustaw, a także szereg uwag ogólnych. Wobec faktu, że opinia nie uwzględnia jednak treści poprawek wprowadzonych w przedmiotowym projekcie ustawy po 18 grudnia 2019 r., wymaga jej uzupełnienia.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż jedno z kluczowych zastrzeżeń Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej do opiniowanego projektu ustawy dotyczyło treści art. 107 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, regulującego odpowiedzialność dyscyplinarną w związku ze stosowaniem przez orzekające sądy przepisów Konstytucji RP. Pierwotnie w projekcie proponowano nadanie mu brzmienia:

§ 1. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w szczególności za:

- 1) *oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową*

ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;

- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania.
- 4) działania o charakterze politycznym;
- 5) uchybienie godności urzędu.

Projekt ustawy skierowany do senatu zawiera jednak zmodyfikowaną wersję powyższego przepisu:

§ 1. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 5) uchybienie godności urzędu.

Efektom prac legislacyjnych nad projektem ustawy w Sejmie było zatem wyeliminowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za „odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny” oraz za „działalność o charakterze politycznym”, z jednoczesnym wprowadzeniem tejże odpowiedzialności za działania kwestionujące „umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Modyfikacji ta ma charakter pozorny, bowiem **nie eliminuje podstawowego założenia legislacyjnego jakim jest wywieranie niedopuszczalnego wpływu na działalność orzeczniczą sędziów**. Analogiczne zmiany wprowadzono przy tym w art. 72 ustawy o Sądzie

Najwyższym, a także art. 37 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz art. 137 ustawy Prawo o prokuraturze.

Wskazać również trzeba, że na etapie prac legislacyjnych w Sejmie **nie wprowadzono do projektu żadnych modyfikacji w zakresie przepisów, wskazujących wyraźnie na intencję naruszenia autonomii samorządu sędziowskiego** i faktycznego zlikwidowania jego organów (proponowany art. 9c, art. 28, art. 29, art. 30, art. 31, art. 33, art. 34, art. 35, art. 36 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Zmianę względem pierwotnej wersji projektu zaproponowano natomiast w zakresie projektowanego art. 9d ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, co do którego w opinii z dnia 20 grudnia 2019 r. także wyrażono podstawowe wątpliwości – z uwagi na brak prawnego uzasadnienia i wynikającą z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP regułę apolityczności sędziów oraz chronioną przez art. 54 Konstytucji wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Sformułowanie *„Przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zakazane jest podejmowanie uchwał wyrażających wrogość wobec innych władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów, a także krytykę podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.”* zastąpiono w art. 9d sformułowaniem: *„Przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów.”* Zmianę tę uznać należy jednak za pozorną, albowiem **przepis nadal zawiera nieostre kryterium, które określać ma treść uchwał zabronionych, a jego brzmienie wprost wskazuje na intencjonalną próbę ograniczania niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów.**

W tym miejscu warto zwrócić uwagę również na proponowaną treść art. 57ah § 5 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, odnoszącego się do oceny kwalifikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie. Na etapie postępowania ustawodawczego w Sejmie, w projekcie ustawy wyłączono możliwości opiniowania kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji. Opinię taką miałyby wyrażać wyłącznie kolegium sądu apelacyjnego, co stanowi dalsze ograniczenie roli samorządu sędziowskiego.

Z projektu ustawy na etapie dotychczasowych prac legislacyjnych **nie wyeliminowano również przepisu art. 42a ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych**. Wyłącza on możliwość „*kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa*” w ramach działalności sądów, a także – co dodano do projektu poselskiego – także w ramach działalności „*organów sądów*”. Powyższe oznacza, że sądy, a także prezesi sądów, dyrektorzy i kolegia sądów, **nie miałyby możliwości weryfikowania i oceny legalności powoływania organów rozstrzygających sprawy poszczególnych obywateli**. Dodatkowo nadmienić w tym miejscu warto, że także w ustawie Prawo o ustroju sądów wojskowych (*vide* projektowany art. 23a) oraz ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych (*vide* projektowany art. 5) **planuje się wprowadzić zakaz kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, a także ustalania lub oceniania przez sąd zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości**.

W projekcie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych pojawił się również nowy przepis – art. 55 § 4 w następującym brzmieniu „*Sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym, a w innych sądach w przypadkach określonych w ustawie (jurysdykcja sędziego). Przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu sądu nie ograniczają jurysdykcji sędziego i nie mogą być podstawą stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia*”. W braku uzasadnienia projektu w zakresie tego przepisu, domniemywać jedynie można, iż jego wprowadzenie związane jest z występującymi w ostatnim czasie kontrowersjami w zakresie delegowania sędziów, degradowania, odwoływania z delegowania i ich przenoszenia.

Nadal projektodawca proponuje dodanie przepisu art. 88a, dotyczącego konieczności składania przez sędziów pisemnych oświadczeń dotyczących ich aktywności w sferze publicznej – co budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zagwarantowania ich prawa do prywatności czy wolności słowa. **Usunięto jednak z przedmiotowego przepisu punkt czwarty w paragrafie pierwszym**, dotyczący

obowiązkowego informowania o prowadzeniu przez sędziego portalu, strony internetowej lub aktywności na internetowych portalach umożliwiających założenie konta użytkownika, w tym anonimowo lub pod pseudonimem, jeżeli portal, strona lub aktywność dotyczą spraw publicznych – ze wskazaniem nazw portali, stron lub sieci, oraz nazw i pseudonimów, pod którymi sędzia występuje. Nadal jednak, w myśl proponowanego **art. 88a, sędziowie mieliby obowiązek udzielania informacji dotyczących członkostwa w zrzeszeniach, w tym stowarzyszeniach, funkcji pełnionych w organach fundacji, członkostwa w partii politycznej.**

Szczególną uwagę zwrócić należy na zmianę proponowaną w art. 110 ustawy Prawo o ustroju powszechnych, którą umieszczono w projekcie ustawy na etapie prac legislacyjnych w Sejmie. Ma ona natomiast charakter zasadniczy, a dotyczy postępowania w przedmiocie wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, o którym mowa w art. 80 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. W myśl obowiązującego aktualnie art. 110 § 2a, do rozpoznawania spraw, o których mowa w art. 80, właściwy miejscowo jest sąd dyscyplinarny, w okręgu którego prowadzi się postępowanie, a w wypadkach niecierpiących zwłoki, także inny sąd dyscyplinarny. **W opiniowanym projekcie ustawy proponuje się natomiast, aby w sprawach, o których mowa w art. 80 oraz w art. 106zd (postępowanie dyscyplinarne asesorów sądowych), w pierwszej instancji orzekał Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej.** Dodatkowo, proponuje się dodanie do art. 80 paragrafu 2b w brzmieniu: *„W sprawach, w których właściwy jest Sąd Najwyższy, czynności prezesa sądu dyscyplinarnego wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej.”*. Nadmienić przy tym należy, że analogiczne zmiany proponuje się także w art. 145 ustawy Prawo o prokuraturze.

Powyższe rozwiązanie, w świetle najnowszego orzecznictwa – w tym wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., wydanego połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 oraz wyroku Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygnatura akt: III PO 7/18) – ocenić należy jako niedopuszczalne. Planuje się bowiem odebrać kompetencje do orzekania w sprawach o uchylenie immunitetu w pierwszej instancji sądom dyscyplinarnym przy sądach

apelacyjnych, a zamiast tego kierować je bezpośrednio do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, gdzie w pierwszej instancji orzekano by w składzie jednoosobowym, w drugiej zaś – w składzie trzyosobowym. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego w świetle wskazanych wyżej orzeczeń nie jest jednak sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego. Biorąc pod uwagę, iż kwestionuje się jej status oraz niezależność od władzy wykonawczej i ustawodawczej, powierzenie jej do wyłącznej właściwości kolejnej kategorii spraw jawi się jako pogłębiające chaos prawny – także z punktu widzenia stabilności przyszłych orzeczeń, które miałyby zostać przez tę Izbę wydane. Należy podkreślić także, iż postępowanie w trybie art. 80 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych jest postępowaniem szczególnym, dotyczy bowiem odpowiedzialności karnej sędziów. Podjęmowane przez legislatorów działania w celu przekazania kompetencji orzeczniczych w tym zakresie Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, także w świetle pozostałych przepisów zawartych w projekcie, zmierzają w sposób jednoznaczny do podporządkowania sędziów pozostałym władzom oraz ograniczenia ich swobody orzeczniczej. Wskazuje na to także przywołana wyżej, proponowana treść art. 80 § 2b, który wskazuje jako prezesa sądu dyscyplinarnego we wszystkich sprawach, w których właściwy jest Sąd Najwyższy, Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami Izby Dyscyplinarnej.

W obrębie ustawy o Sądzie Najwyższym, w stosunku do projektu z dnia 12 grudnia 2019 r. przedstawionego pierwotnie do zaopiniowania Naczelnej Radzie Adwokackiej, wprowadzono zmianę w art. 13, dotyczącym Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, wybierającego kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W myśl tego projektu takiemu zgromadzeniu miałby przewodniczyć Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a gdy nie jest to możliwe lub gdy zgłoszono jego kandydaturę – Sędzia Sądu Najwyższego, którego kandydatura nie została zgłoszona, wyznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (a nie – jak obecnie – Prezes Sądu Najwyższego najstarszy służbą na stanowisku sędziego, a jeżeli na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zgłoszono również kandydaturę Prezesa Sądu Najwyższego najstarszego służbą na stanowisku sędziego – najstarszy służbą sędzia Sądu Najwyższego, którego kandydatura nie została zgłoszona). Projektodawca nie zamierza zatem dopuścić do przewodniczenia Zgromadzeniu nikogo poza Pierwszym

Prezesem Sądu Najwyższego bądź Sędzią Sądu Najwyższego wskazanym przez Prezydenta.

Należy zwrócić uwagę także na treść art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym, dotyczącego zakresu właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jego aktualna treść miałyby zostać oznaczona jako § 1, dodatkowo planowane jest dodanie § 2-6:

§ 1. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, inne sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym.

§ 2. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

§ 4. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

§ 5. Do postępowania w sprawach, o których mowa w § 4, stosuje się odpowiednie przepisy o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, a w sprawach karnych przepisy o wznowieniu postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Nie jest konieczne uprawdopodobnienie ani wyrządzenie szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy.

§ 6. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w § 4, można wnieść do Sądu Najwyższego - Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z pominięciem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, a także w razie nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych, w tym skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego.

Przytoczona powyżej treść projektowanego art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym zdaje się stanowić konsekwencję opisanych powyżej, wynikających z orzecznictwa sądów międzynarodowych oraz samego Sądu Najwyższego wątpliwości co do statusu niektórych sędziów, w tym przede wszystkim sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W szczególności przekazując rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, projektodawca zdaje się przygotowywać do reagowania na tego rodzaju wnioski w sposób zgodny z wolą polityczną po stronie przedstawicieli władzy wykonawczej. Podstawą takiego założenia stanowi również okoliczność, iż Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest jedną z nowych izb Sądu Najwyższego, powołanych do życia przez aktualny obóz rządzący.

Tytułem podsumowania niniejszej opinii uzupełniającej podkreślić należy raz jeszcze, że sposób prowadzenia prac ustawodawczych nad przedmiotowym projektem ustawy nie odpowiada zasadom prawidłowej legislacji. Od momentu wniesienia projektu do Sejmu do jego przekazania Marszałkowi Senatu minęło zaledwie osiem dni (przypadających, co również wydaje się nie bez znaczenia, na okres przedświąteczny). W tak krótkim czasie z całą pewnością nie zdołano dokonać rzetelnej analizy projektu ani też zapoznać się z przedstawionymi do niego opiniami. Odrzucono także postulowane na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka wnioski mniejszości o usunięcie z projektu konkretnych przepisów – podczas gdy, jak wskazuje treść sprawozdania z posiedzenia Komisji dostępnego na stronie internetowej

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, takich wniosków było kilkadziesiąt. Okoliczności te wzmacniają przekonanie, że **celem wprowadzenia proponowanych zmian w przepisach ustaw o ustroju sądów powszechnych, sądów wojskowych, sądów administracyjnych, a także o Sądzie Najwyższym pozostaje podporządkowanie ich władzy wykonawczej – co dodatkowo ma dokonać się w jak najkrótszym czasie.**

Prezes
Naczelnej Rady Adwokackiej

adv. Jacek Tręła