



IM.STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 3 lipca 2017 r.

**STANOWISKO ZESPOŁU EKSPERTÓW PRAWNYCH
PRZY FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO
W SPRAWIE PROJEKTOWANYCH ZMIAN W USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH**

1. Rozwiązania zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491/VIII kadencja Sejmu), w sposób bezprecedensowy zmierzają zarówno do faktycznego podporządkowania sądów powszechnych władzy wykonawczej, jak i osiągnięcia efektu mrożącego w odniesieniu do osób pełniących służbę sędziowską. Takie działanie władzy ustawodawczej i wykonawczej, która dążąc do realizacji bieżących celów politycznych, nie cofa się przed zastosowaniem rozwiązań naruszających Konstytucję, jest sprzeczne z ideą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. Zespół Ekspertów Prawnych zauważa, że wbrew wielu dogłębnie umotywowanym, niezwykle krytycznym ocenom projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, pomimo oczywistej niekonstytucyjności i nieracjonalności dużej części proponowanych w nim zmian, sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka podczas posiedzenia 8 czerwca 2017 r. ponownie zarekomendowała Sejmowi uchwalenie tego projektu — co do istoty — w dotychczasowym kształcie (sprawozdanie komisji, druk nr 1591-A).

3. Zdaniem Zespołu Ekspertów Prawnych uchwalenie projektowanych zmian będzie kontynuacją niezwykle groźnego dla obywateli procesu osłabiania niezależności trzeciej władzy, dokonywanego w ramach deklarowanej, bliżej nieokreślonej reformy sądownictwa, której kierunki i cele nie zostały rzetelnie wskazane.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

1. Głównym celem projektu ustawy o zmiany ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491/VIII kadencja Sejmu) jest wprowadzenie nowego systemu powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, a ponadto umożliwienie urzędującemu Ministrowi Sprawiedliwości odwołania każdego prezesa i wiceprezesa sądu, powołanego zgodnie z prawem na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów. Projektodawcy zaproponowali ponadto wiele zmian cząstkowych, zupełnie ze sobą niezwiązanych, co w znaczący sposób utrudnia odnalezienie rzeczywistych intencji autorów projektu.

2. Złamaniem konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji) będzie wprowadzenie arbitralnego systemu powoływania przez Ministra Sprawiedliwości prezesów i wiceprezesów sądów wszystkich szczebli sądownictwa powszechnego, bez jakichkolwiek mechanizmów kontroli tych decyzji i bez możliwości współdziałania środowiska sędziowskiego.

Zasadniczym argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością takiego rozwiązania jest niemożność jednoznacznego oddzielenia funkcji orzeczniczej i administracyjnej prezesów sądów, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny już w 1993 r. (K 13/93), a powtórzył pod rządami obecnej Konstytucji w 2004 r. (K 12/03). Zasadnie wskazano w tych orzeczeniach, że skoro nie da się jednoznacznie oddzielić różnych płaszczyzn działania prezesów, to utrzymanie niezależności sądów wymaga, aby odpowiedni udział w ich procedurze wyboru został przewidziany dla samorządu sędziowskiego, przy czym kompetencję tę można powierzyć także Krajowej Radzie Sądownictwa, będącej wprawdzie odrębnym gremium, ale nadal w ramach szerokiej, wręcz najwyższej reprezentacji środowiska sędziowskiego (K 12/03). Z tego właśnie względu TK uznał, że jakkolwiek Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów, to jego głos nie może być dominujący. Niestety projekt idzie dokładnie w przeciwnym kierunku, bowiem głos Ministra Sprawiedliwości będzie miał w tej sprawie znaczenie wiodące, zaś samorząd sędziowski został wyeliminowany z udziału w tej procedurze, bez wskazania powodów wprowadzenia takiego rozwiązania.

3. Jednoznacznie negatywnie należy także ocenić propozycję poszerzenia katalogu przesłanek odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu (art. 1 pkt 7 projektu). Projektodawcy przewidują, aby prezes i wiceprezes sądu mógł być odwołany przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji, nie tylko w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych i gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości (stan obecny), ale także w przypadku „uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych” lub stwierdzenia „szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”. Proponowane zmiany wprowadzają nie tylko dodatkowe przesłanki odwołania bez uzasadnienia niezbędności ich wdrożenia, ale i posługują się pojęciami niejasnymi (uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków, szczególnie niska efektywność działań), co może prowadzić do nadużyć, bowiem wprowadzanie do tekstu aktu prawnego zwrotów niedookreślonych zawsze rodzi niebezpieczeństwo arbitralności. Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 maja 2006 r. (P 18/05) uznał, że posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi wymaga zachowania gwarancji proceduralnych dotyczących wypełniania tych zwrotów realną treścią, a takie gwarancje nie zostały przyjęte w projekcie. Skoro więc proponowana zmiana pozostawia decyzję o tak doniosłych skutkach dla władzy sądowniczej w rękach organu o ściśle politycznym charakterze, a jednocześnie ustawodawca chce, aby ten sam organ ustalał treść zwrotów niedookreślonych i niejasnych, to takie rozwiązanie nie może być uznane za zgodne ze standardami rzetelnej legislacji, a jego stosowanie może stać się źródłem ingerencji w niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zwłaszcza wobec proponowanego, istotnego osłabienia pozycji Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze opiniowania zamiaru odwołania z tych funkcji.

4. Krytycznie należy ocenić pomysł wprowadzenia przepisu przejściowego, stanowiącego ustawowe upoważnienie do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów, co jest szczególnie istotne z perspektywy oceny konstytucyjnej, w toku ich kadencji. Uprawnienie to — nieograniczone żadnymi warunkami — ma uzyskać Minister Sprawiedliwości na okres sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 17 ust. 1 projektu). Co więcej, w myśl art. 17 ust. 2 projektu, prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych, sprawujący funkcje w dniu wejścia w życie tej ustawy, jak i nowo powołani w trybie przewidzianym w tym projekcie, będą zobowiązani do dokonania — w okresie sześciu miesięcy — przeglądu stanowisk funkcyjnych (przewodniczących wydziałów i ich zastępców,

kierowników sekcji, wizytatorów) w podległych im sądach i w tym czasie będą mogli odwołać z tych funkcji każdego sędziego, bez możliwości złożenia wyjaśnień i bez opinii kolegium właściwego sądu.

Analizując tę propozycję, stwierdzić należy, że projektodawcy zlekceważyli istotny wymóg poprawnej legislacji, pomijając określenie celu i potrzeby przyznania organowi władzy wykonawczej tak dalece idącego, doraźnego środka ingerencji w funkcjonowanie władzy sędziowskiej. Jest to szczególnie wadą projektu, gdyż proponowane rozwiązanie wiąże się ze zniweczeniem reguły trwałości kadencji osób powoływanych do służby publicznej na czas kadencji. Nie budzi wątpliwości, że przy tak dalece idącej ingerencji w funkcjonowanie organów władzy sędziowskiej należałoby oczekiwać od projektodawców wykazania, że za takim rozwiązaniem przemawiają ważne z punktu widzenia interesu publicznego racje. Podkreślić trzeba, że trwałość kadencji prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych nie jest przywilejem konkretnych sędziów, lecz jest jednym z czynników wzmacniających niezależność osób bezpośrednio odpowiedzialnych za funkcjonowanie sądownictwa — zarówno w aspekcie wewnątrzśrodowiskowym, jak i w relacjach z innymi władzami. Kadencyjność tworzy więc ustawowe gwarancje swobody zarządzania sądami, nawet w sytuacji konieczności podejmowania decyzji niepopularnych w środowisku sędziowskim. W relacjach z władzą ustawodawczą i wykonawczą kadencyjność pozwala na „odseparowanie” sądów od świata polityki i wzmocnienie władzy sędziowskiej, która ze swej istoty, mając najniższą pozycję w trójpodziale władz, jednocześnie musi sprostać obowiązkowi sądowej kontroli zarówno władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej — w granicach przewidzianych prawem dla sądów i trybunałów — i w interesie ogółu obywateli.

5. Konstytucyjny kontekst przenikania się uprawnień Ministra Sprawiedliwości, samorządu sędziowskiego i Krajowej Rady Sądownictwa był już kilkakrotnie przedmiotem ocen Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 18 lutego 2004 r. (K 12/03) TK uznał między innymi, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa sądu nie zawiera ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, o ile opiera się na dających się określić, przewidywalnych przesłankach. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że w wypadku odwołania prezesa przed upływem kadencji powinno chodzić zawsze o przyczynę występującą w danym momencie, wskazującą na zagrożenie prawidłowego funkcjonowania sądu.

W ocenie Zespołu Ekspertów Prawnych projekt nie zachowuje w tym zakresie minimalnych standardów konstytucyjnych, co przesądza o naruszeniu zasady podziału i równowagi władzy oraz niezależności władzy sędziowskiej (art. 10 oraz art. 173 Konstytucji).

6. Efekt mrozący w odniesieniu do środowiska sędziowskiego projektodawcy zamierzają wzmocnić przez zastosowanie także innego ustawowo określonego mechanizmu — czasowego powiązania okresu swoistego „namysłu” Ministra Sprawiedliwości nad zmianami na stanowiskach prezesów i wiceprezesów sądów z nałożonym na nich obowiązkiem przeglądu stanowisk funkcyjnych (przewodniczących wydziałów i ich zastępców, kierowników sekcji, wizytatorów) w podległych sądach. Nie można nie zauważyć, że ów przegląd wywoła podwójnie negatywny skutek, bowiem z jednej strony będzie rodzić pokusę odwoływania z funkcji sędziów tylko w celu zadośćuczynienia oczekiwaniom Ministra Sprawiedliwości, a z drugiej strony osłabi autorytet wymiaru sprawiedliwości, gdyż opinia publiczna takie działania odbierze jako formę „czystki” w sądownictwie. Rzeczywisty cel tej regulacji jest przy tym niejasny, skoro w świetle obowiązujących przepisów wskazane funkcje powierza prezes właściwego sądu, który także może zwolnić z funkcji, po zasięgnięciu opinii kolegium danego sądu (art. 11 § 3 i 3a oraz art. 37d § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Dobór osób pełniących funkcje nie wymaga więc ingerencji ustawodawcy, co prowadzi do wniosku, że intencje projektodawców nie mają związku z poprawą jakości zarządzania w sądach; w istocie zamiarem projektodawców może być osiągnięcie jednorazowego efektu mrojącego.

7. Kolejnym zagadnieniem, które wymaga oceny, jest zmiana reguł wykonywania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów w zakresie przeprowadzania wizytacji poszczególnych wydziałów sądu i trybu powoływania wizytatorów, jak też propozycja uchylecia przepisów o systemie oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego (art. 1 pkt 11, 12 i 40 projektu). W dotychczasowym stanie prawnym wizytacje poszczególnych wydziałów sądów przeprowadzano co cztery lata, zaś według projektu będą się one odbywać „stosownie do potrzeb”, w szczególności przy uwzględnieniu wyników sprawowanego nadzoru administracyjnego, o czym każdorazowo decydować będzie prezes sądu. Podkreślić trzeba, że w ramach wizytacji wydziału sądu dotychczas przeprowadzano ocenę pracy sędziego obejmującą między innymi badanie efektywności pracy, kompetencji zawodowych w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw. Odchodzi się więc od zasady, że raz na cztery lata każdy wydział podlega ocenie wizytatora, na rzecz arbitralności decyzji o zarządzeniu wizytacji, której kryteria nie zostały określone, poza ogólnikowym stwierdzeniem — „stosownie do potrzeb”. Ponadto wprowadza się nowe zasady doboru sędziów wizytatorów, przy czym w tym zakresie wymagana będzie opinia Ministra Sprawiedliwości (jeśli będzie negatywna, będzie wiążąca).

Projektowane rozwiązania nie dotyczą jedynie sfery zadań nadzorczych wewnątrz sądownictwa i oceny pracy sędziów. Ich wdrożenie będzie oddziaływać negatywnie także na kształtowanie się modelu wymiaru sprawiedliwości oraz ocenę sądów przez społeczeństwo, a więc w konsekwencji grozi obniżeniem autorytetu wymiaru sprawiedliwości. Jest widoczne, że projektodawcy dążą do zbudowania silnego systemu nadzoru Ministra Sprawiedliwości, którego władza będzie opierać się zarówno na własnych uprawnieniach nadzorczych, jak i mocnym wpływie na osoby pełniące funkcje w sądach, co zapewne — w zamyśle — ma być czynnikiem oddziałującym na poprawę efektywności sądów. Niestety wiara w reformatorską moc sprawczą silnej władzy Ministra Sprawiedliwości nie została poparta rzeczową analizą, więc nie wiadomo na czym oparte są pozytywne prognozy o „przywróceniu sądów obywatelom” i końcu „sędziokracji”. Założenia te ma realizować kadra zarządzająca, dobrana na nowo przez Ministra Sprawiedliwości, który doraźnie będzie miał bezpośredni (prezesi i wiceprezesi sądów) lub pośredni (inni funkcyjni) wpływ na powierzenie funkcji w odniesieniu do prawie 4 tys. stanowisk funkcyjnych w sądownictwie powszechnym. Skala potencjalnych zmian budzi obawy o przyszłość sądownictwa i poważne wątpliwości co do granic dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w ustrój i funkcjonowanie władzy sądowniczej. Jest istotne, że wskazane zmiany prowadzą także do zniweczenia systemu oceny pracy sędziów, wdrożonego dopiero w 2012 r., zakładającego funkcjonowanie stałego i cyklicznego procesu oceny pracy każdego sędziego, w którym między innymi kultura urzędowania, poszanowanie praw stron i doskonalenie zawodowego są istotnymi kryteriami oceny. System ocen pracy sędziów służy poprawie jakości wymiaru sprawiedliwości, co powinno być jednym z priorytetów nowoczesnego państwa.

8. Niepokój budzi to, że Sejm i Rada Ministrów, naruszając konstytucyjne zasady podziału i równowagi władzy, niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, pomijając także społeczną kontrolę procesu stanowienia prawa i wymóg transparentności procedury legislacyjnej, proponują rozwiązania istotnie zmieniające model wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Konsekwencje takiego działania będą groźne dla obywateli, bowiem niezależne sądy są fundamentem państwa prawa. Dzieje się tak pomimo mocnego zakotwiczenia niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej w Konstytucji. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko opiera się bowiem na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, ale co więcej, Konstytucja wprost przyznaje wyjątkowy atrybut odrębności i niezależności od innych władz tylko jednej z nich — właśnie władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Ma to głębokie uzasadnienie

ustrojowe, gdyż trzecia władza ze swej istoty powołana jest nie tylko do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w ścisłym znaczeniu, ale także do kontroli władzy ustawodawczej i wykonawczej — w granicach przewidzianych prawem dla sądów i trybunałów — co jest szczególnie istotne w sytuacjach zagrożenia praw i wolności obywatelskich przez działania organów państwa. W interesie wszystkich obywateli leży zatem istnienie niezależnej władzy sądowniczej. Tymczasem proponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie tylko prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy, ale idą znacznie dalej — ograniczają niezależność władzy sądowniczej.

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego

Skład Zespołu Ekspertów Prawnych:

Łukasz Bojarski — prezes zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja — prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

dr Piotr Kładoczny — docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

dr hab. Marcin Matczak — profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.

dr hab. Tomasz Pietrzykowski — profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

dr hab. Piotr Radziewicz — Instytut Nauk Prawnych PAN

dr Anna Śledzińska-Simon — Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Wrocławski

dr Tomasz Zalański — radca prawny, Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.

prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll — profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück

Zespół Ekspertów Prawnych działający od 2016 roku przy Fundacji im. Stefana Batorego zajmuje się oceną przygotowywanych przez rząd i parlament zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie Zespołu prowadzą monitoring projektów aktów prawnych, analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela oraz kierunek zmian ustrojowych, jaki wytycza stanowione prawo.