

## **Stanowisko**

### **Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w sprawie projektowanych zmian ustawowych dotyczących władzy sądowniczej**

#### **1. Wstęp**

Przedmiotem niniejszej analizy jest ocena zgodności z Konstytucją RP dwóch projektów ustaw obecnie rozpatrywanych przez Sejm, tj. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1423/VIII kadencja Sejmu) i poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491/VIII kadencja Sejmu).

Z uwagi na obszerność stanowiącej przedmiot analizy materii rozważano jedynie wybrane rozwiązania objęte treścią obu projektów ustaw. W wypadku projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przedmiotem oceny były przepisy zmieniające sposób wyboru sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) oraz strukturę organizacyjną tego organu, a także przepisy skracające kadencję sędziów wybranych do składu KRS przed wejściem w życie ustawy. W wypadku projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych poddano analizie przepisy dotyczące nowych zasad powoływania i odwoływania prezesów sądów, wymogów powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, wpływu Ministra Sprawiedliwości na ocenę zdolności sędziego do dalszego orzekania, jawności oświadczeń majątkowych sędziów oraz prawa Ministra Sprawiedliwości do żądania od sądu przedstawienia akt sprawy.

#### **2. Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1423)**

##### **2.1. Zmiana sposobu wyboru sędziów do składu KRS**

Projekt przewiduje istotną zmianę sposobu powoływania do składu KRS piętnastu członków tego organu wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. Dotychczas wyboru tych członków, stanowiących w sumie 60% składu KRS, dokonywały organy samorządu sędziowskiego. To gwarantowało niezależność organu, który sam powołany został do tego, by stać na straży

niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przewaga w składzie KRS sędziów wybranych przez sędziów czyniła ten organ swoistą reprezentacją środowiska sędziowskiego.

W projekcie ustawy proponuje się, by sędziów do składu KRS wybierał Sejm spośród kandydatów przedstawionych przez Marszałka Sejmu, a zgłoszonych wcześniej przez Prezydium Sejmu lub grupę 50 posłów. Stowarzyszenia zrzeszające sędziów będą mogły przedstawić Marszałkowi Sejmu jedynie niewiążące rekomendacje i to tylko w terminie wyznaczonym na zgłaszanie kandydatów na członków Rady (art. 1 pkt 1 projektu ustawy).

Proponowane rozwiązania budzą następujące wątpliwości konstytucyjne.

Po pierwsze, wbrew treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji projekt ustawy pozbawia środowisko sędziowskie wpływu na wybór jego przedstawicieli do składu KRS. Skoro bowiem przepis ten wymaga, by wyboru piętnastu członków KRS dokonano „spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”, to należy przyjąć, że intencją ustrojodawcy było to, by wyboru dokonywali sędziowie tych sądów. Do takiego właśnie wniosku prowadzi analiza porównawcza treści objętych trzema punktami art. 187 ust. 1 Konstytucji. Należy bowiem zauważyć, że tylko punkt 1 tego przepisu obejmuje tzw. wirylistów, tj. osoby wchodzące w skład KRS z racji sprawowanego urzędu, a to oznacza, że członkowie tego organu wskazani w pkt 2 i 3 powinni być wyłaniani w drodze wyborów, a nie nominacji. Z kolei porównanie treści pkt 2 i 3 przepisu art. 187 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wybór członków KRS spośród przedstawicieli władzy ustawodawczej i sędziowskiej jest autonomicznym prawem każdej z tych władz służącym zapewnieniu jej należytej reprezentacji w składzie tego organu. Stąd też tak jak wybór członków KRS spośród posłów zastrzeżony jest dla Sejmu, a wybór członków spośród senatorów – dla Senatu, tak też wybór członków spośród sędziów Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych musi być zapewniony środowisku sędziowskiemu. W podobny sposób treść normatywna art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji została zrekonstruowana przez TK, który w wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, stwierdził, że przepis ten „[w]yraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów”. Pogląd ten należy podzielić, podkreślając jednocześnie, że nie można za przedstawicieli władzy sędziowskiej uznać osoby wybrane przez władzę ustawodawczą z pominięciem udziału władzy sędziowskiej. Sam fakt, że wybrane osoby wykonują zawód sędziego w sądzie wskazanym w treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie przesądza o tym, że reprezentują one środowisko sędziowskie w składzie KRS. Całego tego środowiska nie reprezentują również poszczególne stowarzyszenia zrzeszające sędziów, zwłaszcza że ustawodawca nie zastrzegł, iż mają to być stowarzyszenia zrzeszające wyłącznie

sędziów. Za przedstawicieli środowiska sędziowskiego w składzie KRS nie można również uznać Pierwszego Prezesa SN oraz Prezesa NSA, którzy zasiadają w tym organie z racji sprawowanego urzędu, a nie ich wyboru przez to środowisko. Obaj prezesi to organy władzy sądowniczej, a tym samym również przedstawiciele tej władzy. Należy jednak odróżnić przedstawicieli środowiska sędziowskiego w składzie KRS, którymi są sędziowie wybrani przez organy samorządu sędziowskiego, od przedstawicieli władzy sądowniczej, którymi są – obok tychże sędziów – również sędziowie funkcyjni, tj. Pierwszy Prezes SN i Prezes NSA.

Po drugie, odebranie władzy sądowniczej i przekazanie władzy ustawodawczej kompetencji do wyboru sędziów do składu KRS, jest sprzeczne z zasadą podziału i równowagi władz, o której mowa w art. 10 Konstytucji. Ustrojodawca celowo zróżnicował reprezentację poszczególnych władz w składzie KRS oraz ich wpływ na działalność tego organu. W szczególności w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie przesądził, że władza ustawodawcza może wybrać tylko sześciu członków KRS i tylko spośród osób zasiadających w parlamencie. Nie można zatem domniemywać, że ta sama władza może jeszcze wybrać kolejnych piętnastu członków KRS i to spoza grona parlamentarzystów, bo taka kompetencja nie została jej w treści wspomnianego wyżej przepisu przyznana. Co więcej, tego rodzaju domniemanie pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z zasadą, zgodnie z którą największy wpływ na skład KRS powinni mieć przedstawiciele władzy chronionej przez ten organ, a zatem przedstawiciele władzy sądowniczej. Ta właśnie zasada znalazła swój wyraz w treści art. 187 ust. 1 Konstytucji, który przyznał przedstawicielom władzy sądowniczej aż 17 miejsc w Radzie na ogólną liczbę 25 miejsc. Dwie pozostałe władze, które mogą stanowić źródło zagrożenia dla niezależności trzeciej władzy, powinny posiadać zdecydowanie mniejszy wpływ na skład tego organu i jego działanie. Ich włączenie do składu KRS miało zapewnić współdziałanie wszystkich władz w realizacji konstytucyjnie określonej podstawowej funkcji tego organu polegającej na staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tak ukształtowane relacje pomiędzy trzema władzami zostaną zdeformowane w razie przyjęcia proponowanych rozwiązań przyznających władzy ustawodawczej prawo wyboru 21 spośród 25 członków KRS.

Po trzecie, nowy sposób wyboru sędziów do składu KRS nie będzie gwarantował temu organowi niezależności niezbędnej do realizacji jego podstawowej funkcji wskazanej w art. 186 Konstytucji. Nie może bowiem efektywnie strzec niezależności sądów i niezawisłości sędziów przed zagrożeniami ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej organ, którego skład w tak istotnym stopniu determinowany jest przez te właśnie władze. Teza ta jest tym bardziej zasadna, że projekt nie określa żadnych kryteriów merytorycznych, w oparciu o które

Sejm miałby wybierać sędziów do składu KRS. W tej sytuacji wybór sędziów do tego organu dokonywany będzie w oparciu o te same kryteria polityczne, które stosowane są przy wyborze parlamentarzystów do składu KRS.

## **2.2. Zmiana struktury organizacyjnej KRS**

Kolejnym rozwiązaniem przyjętym w projekcie, które nie spełnia standardów konstytucyjnych, jest podział KRS na dwa organy (Pierwsze i Drugie Zgromadzenie Rady) oraz przejęcie przez te organy dotychczasowych kompetencji KRS w zakresie opiniowania kandydatów na sędziów (zob. art. 1 pkt 7 i pkt 10 projektu ustawy). Należy przy tym podkreślić, że żaden z tych dwóch organów nie odzwierciedla struktury KRS precyzyjnie określonej w treści wspomnianego wcześniej art. 187 ust. 1 Konstytucji. Pierwsze Zgromadzenie obejmuje bowiem wszystkie osoby zasiadające w KRS z nadania politycznego, tj. Ministra Sprawiedliwości, czterech posłów wybranych przez Sejm, dwóch senatorów wybranych przez Senat oraz osobę powołaną przez Prezydenta. Władzę sądowniczą reprezentuje w tym organie jedynie dwóch członków, tj. Prezes SN oraz Prezes NSA. O ile zatem zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji przedstawiciele władzy sądowniczej w KRS powinni stanowić 68% wszystkich członków tego organu, o tyle w Pierwszym Zgromadzeniu Rady ich udział został zmarginalizowany i wynosi 20% członków tego organu. Z kolei Drugie Zgromadzenie Rady w 100% ma składać się z sędziów, co oznacza, że w składzie tego organu – wbrew intencji ustrojodawcy wyrażonej w art. 187 ust. 1 Konstytucji – w ogóle nie będą zasiadać przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej. Co więcej, każde ze Zgromadzeń ma działać w sposób niezależny od siebie, kolejno i osobno rozpatrując i oceniając kandydatów na urząd sędziego i asesora sądowego, a wydaniem przez KRS pozytywnej oceny o kandydacie będzie wydanie pozytywnej oceny przez Pierwsze i Drugie Zgromadzenie. To oznacza, że oba organy, z których żaden nie działa w składzie określonym w art. 187 ust. 1 Konstytucji, będą realizować kompetencje przypisane organowi o jednolitej strukturze, jakim jest KRS. Z projektu wynika również, że oba organy będą mieć identyczne kompetencje w zakresie rozpatrywania i oceniania kandydatów na sędziów i asesorów sądowych, co w praktyce będzie oznaczać wzmocnienie władzy ustawodawczej i wykonawczej (władz nadreprezentowanych w Pierwszym Zgromadzeniu) i osłabienie władzy sądowniczej (skumulowanej w Drugim Zgromadzeniu). KRS przestanie być tym samym płaszczyzną współpracy trzech władz, a stanie się płaszczyzną ich rywalizacji. Zgodnie bowiem z projektem organy KRS zdominowane przez różne władze będą mogły wzajemnie się blokować, wydając rozbieżne oceny o kandydatach. Nie zmienia tej okoliczności fakt, że

w sprawach spornych decyzję podejmować będzie KRS w pełnym składzie, o ile oczywiście Zgromadzenie, które wydało ocenę pozytywną, przekaże sprawę do rozstrzygnięcia temu organowi. Wydanie przez KRS pozytywnej opinii o kandydacie będzie bowiem wymagało jednomyślności wszystkich 17 sędziów zasiadających w tym organie. Sprzeciw jednego z sędziów bądź brak możliwości jego udziału w posiedzeniu KRS będą uniemożliwiać pozytywne zaopiniowanie także takiego kandydata, który pozytywnie jest oceniany przez większość członków KRS. Wyodrębnienie w ramach KRS dwóch organów, działających osobno i w sposób niezależny od siebie, które przy tym wzajemnie mogą się blokować, oraz wprowadzenie wymogu podejmowania decyzji w sprawach spornych jednomyślnie przez wszystkich przedstawicieli władzy sądowniczej może zatem prowadzić do paraliżu działania KRS oraz uczynić organ ten niezdolny do wypełniania powierzonego mu zadania wnioskowania o powołanie konkretnej osoby na stanowisko sędziego.

Analiza treści art. 187 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wniosku, że KRS jest jednolitym organem kolegialnym o mieszanym charakterze, w którym przedstawiciele każdej z trzech władz mają równe prawo głosu, ale jednocześnie przewagę głosu mają najliczniej w nim reprezentowani przedstawiciele władzy sądowniczej. To im ustrojodawca przyznał 17 z 25 miejsc w Radzie (68% członków), a tym samym zapewnił znaczącą przewagę nad przedstawicielami władzy ustawodawczej i wykonawczej, których w Radzie reprezentuje tylko 8 osób (32% członków). Większa siła głosu przedstawicieli władzy sądowniczej wynikająca z liczniejszej ich reprezentacji w składzie KRS jest zatem wpisana przez ustrojodawcę w mechanizm podejmowania decyzji przez ten organ. Podział Rady na dwa organy zróżnicowane pod względem reprezentacji poszczególnych władz, ale zrównane pod względem kompetencji, tworzy w sposób sztuczny i sprzeczny z art. 187 ust. 1 Konstytucji stan równowagi w Radzie pomiędzy przedstawicielami władzy sądowniczej a politykami reprezentującymi w jej składzie władzę ustawodawczą i wykonawczą. Skumulowanie członków reprezentujących siły polityczne w jednym organie (Pierwsze Zgromadzenie), którego uprawnienia zostały zrównane z uprawnieniami drugiego organu (Drugie Zgromadzenie) spowoduje sztuczne wzmocnienie siły głosu tego pierwszego organu (liczącego jedynie 10 członków) kosztem drugiego organu (liczącego 15 członków). Projektowana regulacja narusza zatem zasadę równości materialnej głosu wszystkich członków KRS, deformując wynik procesu podejmowania decyzji przez ten organ. Przyznanie politykom decydującego wpływu na wybór przedstawianych Prezydentowi kandydatów na sędziów nieuchronnie prowadzi do ograniczenia niezawisłości tych sędziów i niezależności sądów, w których oni zasiadają.

Powierzenie nieznanym Konstytucji organom, tj. Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu Rady, kompetencji do rozpatrywania i oceniania kandydatów na sędziów, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że oba te organy będą działać w tym zakresie kolejno i osobno, a zatem niezależnie od siebie (zob. art. 1 pkt 10 projektu ustawy), narusza również art. 187 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że KRS jest jednolitym organem o charakterze kolegialnym i ściśle określonej strukturze. To właśnie temu organowi powierzono w art. 179 Konstytucji kompetencję do występowania z wnioskiem o powołanie sędziów przez Prezydenta. Integralną częścią tej kompetencji jest uprawnienie do uprzedniej oceny wnioskowanych kandydatów, stąd odebranie tego uprawnienia KRS i przekazanie go dwóm nowym organom powołanym przez ustawodawcę narusza art. 179 Konstytucji.

Z kolei powierzenie Pierwszemu i Drugiemu Zgromadzeniu kompetencji do wyboru wiceprzewodniczących KRS, w sposób niezależny, po jednym ze swego grona (zob. art. 1 pkt 5 projektu ustawy), pozostaje w sprzeczności z art. 187 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym dwóch wiceprzewodniczących KRS powinna wybierać KRS spośród swoich członków. Ustawodawca może tworzyć organy wewnętrzne w ramach organu konstytucyjnego, ale kompetencje zastrzeżone przez Konstytucję dla organu konstytucyjnego nie mogą być w drodze ustawy scedowane na jego organy wewnętrzne. Tymczasem proponowane rozwiązanie zakłada, że KRS *in pleno* nie będzie dokonywała wyboru żadnego z wiceprzewodniczących, a każdy z jej członków będzie mógł uczestniczyć w wyborze tylko jednego wiceprzewodniczącego dokonywanym przez Zgromadzenie, w którym członek ten zasiada. Żaden z członków KRS nie będzie mógł uczestniczyć w wyborze dwóch wiceprzewodniczących. Co więcej wybór wiceprzewodniczących nie będzie dokonywany, tak jak tego wymaga art. 187 ust. 2 Konstytucji, spośród członków KRS, lecz spośród członków Pierwszego lub Drugiego Zgromadzenia Rady.

Projekt narusza również zasadę jednoosobowego kierowania pracami KRS przez jej przewodniczącego sformułowaną w art. 187 ust. 2 Konstytucji. Przewiduje bowiem, że Zgromadzeniu Rady przewodniczy Przewodniczący Rady, jeżeli jest członkiem tego Zgromadzenia, oraz wiceprzewodniczący Rady w pozostałych przypadkach (zob. art. 1 pkt 7 projektu ustawy). To oznacza, że Przewodniczący Rady nigdy nie będzie przewodniczył Zgromadzeniu Rady, którego nie jest członkiem, a ponadto, że Rada – wbrew treści art. 187 ust. 2 Konstytucji – *de facto* będzie miała dwóch przewodniczących o analogicznych kompetencjach.

Ustawodawca zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji jest uprawniony do określania sposobu wyboru członków KRS, przy czym realizując to uprawnienie jest zobowiązany do

uwzględniania sposobu ukształtowania tego organu przez ustrojodawcę, jego pozycji w systemie organów państwa oraz konieczności realizacji przypisanych mu funkcji. Ustawodawca nie jest jednak upoważniony do wzmocnienia czynnika pozasądowego (politycznego) w składzie KRS, który to organ został ukształtowany przez ustrojodawcę z wyraźną przewagą czynnika sądowego.

### **2.3. Skrócenie kadencji sędziów wybranych do składu KRS**

Artykuł 5 analizowanego projektu ustawy przewiduje wygaszenie mandatów sędziów wybranych do składu KRS na podstawie dotychczasowych przepisów po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Przepis ten narusza zasadę wyrażoną w art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą „Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata”. W wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do sędziów wybieranych do składu KRS, podkreślił: „Nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie”, a ponadto stwierdził, że przepis przewidujący wygaśnięcie z upływem trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziego sądu powszechnego pełniącego funkcję prezesa albo wiceprezesa „jest niezgodny z art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji przez wprowadzenie zmian w trakcie kadencji członków Rady”. Jednocześnie TK podkreślił, że tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności przyjętej regulacji, a także brak możliwości osiągnięcia założonego celu przez zastosowanie środka mniej uciążliwego, mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności. „Kompleksowa reforma KRS”, o której mowa w uzasadnieniu projektu ustawy nie jest „nadzwyczajną, konstytucyjnie uzasadnioną okolicznością” pozwalającą na wygaszenie w drodze ustawy konstytucyjnie określonej kadencji wybieranych członków KRS, a rozwiązanie to nie jest proporcjonalne do wyznaczonego sobie przez ustawodawcę celu. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że wygaszenie dotychczasowych kadencji członków KRS jest „[j]edynym sposobem wprowadzenia kiedykolwiek w życie nowego modelu wyborczego.” (s. 6 uzasadnienia projektu ustawy). Tymczasem jedynym sposobem wprowadzenia tego rodzaju rozwiązania jest zmiana Konstytucji, której projekt nie zakłada.

Aprobata ustawy skracającej konstytucyjnie określoną kadencję KRS może stanowić precedens, który w przyszłości będzie wykorzystywany do przerywania ciągłości działania również innych organów konstytucyjnych. Stanowiłoby to zagrożenie dla ciągłości funkcjonowania tych organów, naruszając tym samym fundamenty demokratycznego państwa prawa.

### **3. Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491)**

#### **3.1. Powoływanie prezesów i wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości**

Poważne zastrzeżenia z punktu widzenia art. 10 ust. 1 oraz 173 Konstytucji budzi regulacja przyznająca Ministrowi Sprawiedliwości prawo jednoosobowego, arbitralnego powoływania i odwoływania prezesów sądów wszystkich szczebli bez jakiegokolwiek wpływu na te decyzje samorządu sędziowskiego (zob. art. 1 pkt 6 projektu ustawy).

Zasada podziału władzy wyrażona przez art. 10 Konstytucji w odniesieniu do władzy sądowniczej jest szczególnie rygorystyczna. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK koniecznym elementem zasady podziału władzy jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów, gdyż relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie „separacji”, czyli pełniejszym (bardziej rygorystycznym) podziale niż ma to miejsce w przypadku dwóch pozostałych (politycznych) władz (wyroki TK: z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 oraz z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). Towarzysząca zasadzie podziału władzy reguła równowagi władz zmusza również poszczególne władze do współdziałania, dlatego też TK dopuszczał w swoim orzecznictwie instytucje nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami (wyroki TK: z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 oraz z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15). Niemniej, wbrew temu co podkreśla się w uzasadnieniu projektu ustawy samodzielne powoływanie prezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości wykracza poza pojęcie nadzoru administracyjnego, gdyż zbyt daleko ingeruje w odrębność organów sądowych. Nie da się, w szczególności na gruncie konstytucyjnie deklarowanej równowagi władz oraz określonego w preambule nakazu współdziałania władz, uzasadnić całkowitego pozbawiania wpływu sędziów na wybór piastuna organu kierującego sądem.

Należy też zwrócić uwagę, że art. 173 Konstytucji ustanawia odrębność władzy sądowniczej nie tylko w aspekcie funkcjonalnym, ale także organizacyjnym. Tym samym odrębność tej władzy nie ogranicza się tylko do kwestii niezależnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Konsekwentnie wyprowadzana z tego sformułowania swoista autonomia organizacyjna sądów wymusza, jeśli nie monopol sądów i trybunałów na ostateczne decydowanie o obsadzaniu organów nimi kierujących, to przynajmniej konieczność



zachowania znaczącego wpływu w tym zakresie. Trzeba podkreślić, że prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich sędziów, asesorów sądowych, referendarzy i asystentów sędziów, a także wykonuje zadania z zakresu działalności administracyjnej sądów ściśle związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a nawet z orzekaniem, m. in. ustala (po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu) zakres obowiązków i sposób uczestniczenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w przydziale spraw oraz plan dyżurów i zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych. W orzecznictwie TK podkreśla się, że „nie da się jednoznacznie oddzielić funkcji orzeczniczej i administracyjnej prezesów sądów. Dlatego też celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów sądów. Niewątpliwie minister sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć w tym procesie (powoływaniu) także istotny udział. Jego głos nie może być jednak dominujący. Naruszałoby to bowiem zasadę niezależności sądu” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). Trybunał podkreśla również, że nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowiska prezesa sądu „może powodować nieuprawniony wpływ ministra, za pośrednictwem tak wyznaczonego sędziego na prezesa, na działalność orzeczniczą. Aby zagwarantować niezależność sądów, konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania prezesa, choćby w formie możliwości wydania przez odpowiedni organ władzy sądowniczej negatywnej opinii” (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07).

Uzależnienie obsady stanowisk prezesów sądów od Ministra Sprawiedliwości może w konsekwencji prowadzić do podważania wynikającej z orzecznictwa TK konstytucyjności instytucji nadzoru administracyjnego nad sądami (wyroki TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 oraz z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15). Należy bowiem pamiętać, że prezesi sądów są upoważnieni do wykonywania wewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a Minister Sprawiedliwości w obecnym stanie normatywnym wykonuje tylko zewnętrzny nadzór, polegający głównie na nadzorowaniu czynności nadzorczych dokonywanych przez prezesów sądów. W sytuacji, gdy wybór prezesów będzie dokonywany przez Ministra Sprawiedliwości bez udziału organów sądowych, to *de facto* Minister będzie miał możliwość bezpośredniego oddziaływania na sprawowanie nadzoru wewnętrznego. Dopuszczalność tak skonstruowanego modelu nadzoru musi wywoływać poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych standardów niezależności i

odrębności sądownictwa od innych władz (wyrok TK z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15). W dotychczasowym stanie prawnym ochronę tych standardów zapewniały rozwiązania zobowiązujące Ministra Sprawiedliwości do uzyskania pozytywnej opinii o kandydacie na prezesa sądu, odpowiednio zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji – przy powoływaniu prezesów sądów apelacyjnych oraz zgromadzenia sędziów okręgu i prezesa przełożonego sądu apelacyjnego – przy powoływaniu prezesów sądów okręgowych. Kandydata na prezesa sądu negatywnie zaopiniowanego przez powyższe gremia Minister Sprawiedliwości mógł powołać na to stanowisko tylko wówczas, gdyby pozytywną opinię o tym kandydacie wyraziła Krajowa Rada Sądownictwa. Jak podkreślił to TK w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, instytucja współdecydowania przez KRS wraz Ministrem Sprawiedliwości o obsadzie stanowisk prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych stanowi jeden z instrumentów zapewniających realną możliwość wypełniania przez KRS konstytucyjnej powinności stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konstytucyjność procedury powoływania prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości wymaga zatem zapewnienia udziału w tej procedurze reprezentacji środowiska sędziowskiego. Wyłączenie organów samorządu sędziowskiego oraz Krajowej Rady Sądownictwa z tej procedury stwarza realne zagrożenie bezpośredniej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działalność orzeczniczą sądów przez swobodne i niepodlegające jakiegokolwiek kontroli powoływanie prezesów sądów nadzorujących działalność administracyjną sądów bezpośrednio związaną ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Jak stwierdził TK w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93, „Jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych, to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji narusza zasadę niezależności sądu”. Stwierdzenie to, poczynione przed wejściem w życie Konstytucji RP, na gruncie jej przepisów tym bardziej pozostaje aktualne.

Krytycznie należy również ocenić proponowane rozwiązanie, by na stanowiska prezesa i wiceprezesa sądu wyższej instancji Minister Sprawiedliwości mógł powołać sędziego sądu niższej instancji. Projekt przewiduje bowiem, że prezesem i wiceprezesem sądu apelacyjnego będzie mógł zostać sędzia sądu okręgowego, prezesem i wiceprezesem sądu okręgowego – sędzia sądu rejonowego, a prezesem i wiceprezesem wojskowego sądu okręgowego – sędzia wojskowego sądu garnizonowego (zob. art. 1 pkt 6 i art. 5 pkt 2 projektu ustawy). Wydaje się wątpliwe, by sędzia sądu niższego szczebla miał wystarczające kompetencje do kierowania sądem wyższego szczebla, w którym z reguły nie orzekał i nie wykonywał innych czynności. Jeżeli zaś kandydat na prezesa nawet orzekał w sądzie wyższego szczebla jako sędzia delegowany, to nie mógł wykonywać zarówno czynności

administracyjnych (np. nie mógł być przewodniczącym wydziału), jak i czynności związanych z organizacją postępowania (np. nie mógł przewodniczyć 3-osobowemu składowi zawodowemu w sądzie apelacyjnym). Skoro zatem ustawodawca nie zezwala sędziemu delegowanemu do sądu wyższego szczebla na wykonywanie w tym sądzie wspomnianych czynności administracyjnych i czynności związanych z organizacją postępowania, to niekonsekwencją byłoby powierzenie przez ustawodawcę temu właśnie sędziemu jeszcze dalej idących kompetencji do kierowania sądem wyższego szczebla. Jako prezes sądu wyższego szczebla sędzia ten byłby bowiem przełożonym służbowym sędziów wyższego szczebla, którzy mają w stosunku do niego wyższe kwalifikacje i bogatsze doświadczenie orzecznicze. Miałyby zatem dokonywać oceny pracy podległych mu sędziów. Co więcej, skoro w projekcie nie wprowadzono wymogu posiadania określonego stażu pracy na stanowisku sędziego, to oznacza, że prezesem sądu apelacyjnego Minister Sprawiedliwości mógłby uczynić osobę, która dopiero została powołana na stanowisko sędziego sądu okręgowego, a zatem nie ma żadnego doświadczenia w zakresie orzekania w tym sądzie. Przyjęcie tak dysfunkcyjnego rozwiązania stanowiłoby istotne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, co z kolei uniemożliwiłoby obywatelom korzystanie z konstytucyjnie im gwarantowanego prawa do rzetelnego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

### **3.2. Odwoływanie prezesów i wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości**

Projektowana nowelizacja wyposaża również Ministra Sprawiedliwości w prawo odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów po zasięgnięciu niewiążącej opinii KRS (zob. art. 1 pkt 7 projektu ustawy). W praktyce zatem, inaczej niż w obecnym stanie normatywnym, odwołanie może nastąpić bez względu na negatywną opinię KRS. Dotychczas opinia tego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów była pewną formą kontroli zasadności decyzji Ministra Sprawiedliwości, dla którego miała ona charakter wiążący, jeśli była opinią negatywną. Rezygnacja z tego mechanizmu kontrolnego, bez zastąpienia go innym, budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej, bo oznacza umniejszenie roli KRS i pozbawienie jej istotnej kompetencji związanej z konstytucyjnym zadaniem tego organu stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nadto, Minister Sprawiedliwości ma uzyskać bardzo szeroką dyskrecjonalność w ocenie działalności prezesów sądów, ponieważ może ich odwołać m.in. w razie „rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych”, „stwierdzenia szczególnie niskiej

efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”, a także „gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości”. Ocena Ministra Sprawiedliwości w tej kwestii nie byłaby przy tym w jakikolwiek sposób weryfikowana, bo odwołanemu prezesowi lub wiceprezesowi sądu nie przysługuje droga sądowa, a konieczność uzyskania jedynie niewiążącej opinii KRS nie stanowi mechanizmu zapewniającego kontrolę faktycznego zaistnienia przesłanki odwołania. Nawet bowiem wówczas, gdyby Rada stwierdziła, że nie ma podstaw do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu, Minister mógłby takiego odwołania dokonać. To oznacza, że przepis uzależniający możliwość odwołania tych osób od zaistnienia określonych powodów stanowi *lex imperfecta*, gdyż nie ma sankcji za jego naruszenie. Tak szeroko zakreślona podstawa ewentualnego odwołania wydaje się być sprzeczna nie tylko z art. 10 i art. 173 Konstytucji, ale również z wynikającą z art 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa. Ocena, czy niewywiązywanie się z obowiązków służbowych jest „rażące lub uporczywe”, czy efektywność działań jest „szczególnie niska” albo czy dalsze pełnienie funkcji prezesa „nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości” zależy będzie od uznania Ministra Sprawiedliwości. Tymczasem zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem konstytucyjnym nakaz określoności przepisów prawa należy rozumieć jako obowiązek konstruowania przepisów poprawnych, jasnych i precyzyjnych, aby było możliwe skonstruowanie na ich podstawie jednoznacznych i zrozumiałych dla ich adresatów norm prawnych (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00).

Szczególnie krytycznie należy ocenić treść proponowanego art. 18 projektu ustawy, zgodnie z którym w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Minister Sprawiedliwości będzie mógł odwołać wszystkich obecnie urzędujących prezesów i wiceprezesów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych bez zachowania jakichkolwiek wymogów ustawowych, w tym również wymogu zasięgnięcia niewiążącej opinii KRS. Analizowany przepis nie formułuje również jakiegokolwiek przesłanki odwołania. Minister Sprawiedliwości będzie mógł zatem odwołać każdego prezesa i wiceprezesa sądu bez podania powodu, kierując się względami tylko sobie znanymi, które mogą mieć podłoże czysto polityczne. Tymczasem TK w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, wyraźnie podkreślił, że „[w] wypadku odwołania prezesa, przed upływem kadencji, chodzić powinno zawsze o przyczynę występującą w danym momencie, wskazującą na zagrożenie prawidłowego funkcjonowania sądu”. Projektowane przepisy tego wymogu nie uwzględniają. Co więcej, przewidują one, że prezesi, którzy nie zostaną przez Ministra Sprawiedliwości odwołani oraz nowi prezesi powołani na miejsce odwołanych prezesów w okresie sześciu

miesiące od wejścia w życie ustawy będą zobowiązani do dokonania przeglądu stanowisk funkcyjnych przewodniczących wydziałów, zastępców przewodniczących wydziałów, kierowników sekcji, a także wizytatorów w podległych im sądach i w tym okresie będą mogli odwołać z funkcji przewodniczącego wydziału, zastępcę przewodniczącego wydziału, kierownika sekcji oraz wizytatora. Ustawa nie określa jakichkolwiek kryteriów, na podstawie których miałyby zostać dokonany wspomniany „przeгляд stanowisk funkcyjnych”, a to oznacza, że zarówno Minister Sprawiedliwości, odwołując prezesów i wiceprezesów sądów, jak również prezesi sądów, odwołując przewodniczących wydziałów, ich zastępców, kierowników sekcji oraz wizytatorów w podległych im sądach, będą mogli podejmować decyzje w sposób dowolny i arbitralny.

Artykuł 18 projektu ustawy pozwala zatem na całkowitą wymianę kadr kierowniczych w sądach, która może poważnie sparaliżować wymiar sprawiedliwości, zwłaszcza że projekt ustawy pozwala powołać – na miejsce odwoływanych prezesów i wiceprezesów sądów – sędziów sądów niższego szczebla, a zatem sędziów o niższych kwalifikacjach i mniejszym doświadczeniu orzecznictwem, nieznanymi realiami funkcjonowania sądów, którymi będą kierować (zob. wcześniejsze rozważania). Proponowane rozwiązania muszą zatem budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia gwarantowanego obywatelom prawa do rozpoznania ich sprawy przez sąd właściwy, bezstronny, niezależny i niezawisły (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jak również z punktu widzenia konieczności zachowania odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz (art. 10 i art. 173 Konstytucji).

### **3.3. Wymogi powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego**

Krytycznie należy ocenić obniżenie wymagań stawianych osobom ubiegającym się o powołanie na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. Projekt dopuszcza bowiem powołanie na to stanowisko sędziego sądu powszechnego lub sądu wojskowego, który posiada co najmniej dziesięcioletni okres pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora, a także prokuratora, który posiada co najmniej dziesięcioletni okres pracy na stanowisku prokuratora lub sędziego (art. 1 pkt 25 projektu ustawy). Co prawda w porównaniu z obecnym stanem prawnym projekt ustawy wydłuża okres pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora uprawniający do ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego z 6 do 10 lat, ale równocześnie znosi konieczności pracy co najmniej przez trzy lata na stanowisku sędziego sądu okręgowego, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub prokuratora prokuratury okręgowej. Projektowana zmiana spowoduje, że na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego Prezydent RP będzie mógł powołać sędziego lub prokuratora najniższego

szczebla, tj. sądu rejonowego, wojskowego sądu garnizonowego lub prokuratury rejonowej. Dodatkowo będą to sędziowie i prokuratorzy, którzy przez 10 lat pracy lub nawet dłużej nie byli w stanie awansować do sądu i prokuratury wyższego szczebla, tj. do sądu okręgowego, wojskowego sądu okręgowego lub prokuratury okręgowej. To rodzi niebezpieczeństwo, że na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego będą powoływane osoby nieposiadające wystarczającej wiedzy i doświadczenia zawodowego, co z kolei nie będzie gwarantowało obywatelom wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do rzetelnego postępowania sądowego. Ze względu na właściwość rzeczową sądów oraz pełnienie przez sąd okręgowy funkcji sądu odwoławczego w pewnej kategorii spraw, brak wymogu doświadczenia zawodowego w sądzie okręgowym przed awansem do sądu apelacyjnego rodzi niebezpieczeństwo rozstrzygnięcia środków zaskarżenia w poważnych sprawach przez sędziów, którzy do orzekania w takich sprawach nie są należycie przygotowani. Co więcej, sędziowie sądów rejonowych powołani na stanowisko sędziów w sądach apelacyjnych nie będą mieli żadnego doświadczenia w orzekaniu w sprawach, które w pierwszej instancji rozpatrują sądy okręgowe (np. w sprawach związanych z ochroną dóbr osobistych), a jednocześnie będą uprawnieni do kontroli orzeczeń wydawanych w tych sprawach. Przyjęcie takiego rozwiązania stanowiłoby istotne zagrożenie dla prawidłowości sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

#### **3.4. Wpływ Ministra Sprawiedliwości na ocenę zdolności sędziego do dalszego orzekania**

Krytycznie należy ocenić powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości prawa podejmowania decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku (zob. art. 1 pkt 26 projektu ustawy). W dotychczasowym stanie prawnym sędzia zasadniczo przechodził w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczył Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawił zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. W tym ostatnim wypadku sędzia mógł zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia. Dopiero zatem po osiągnięciu przez sędziego 70 lat powstawał bezwzględny obowiązek przejścia w stan spoczynku, o którym mowa w art. 180 ust. 4 Konstytucji.

Projektodawca nie zmienia wieku, po osiągnięciu którego sędziowie przechodzą w stan spoczynku, ale jednocześnie uzależnia od zgody Ministra Sprawiedliwości możliwość dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego, który nie ukończył lat 70 i wykazuje gotowość, również ze względu na stan zdrowia, do dalszego pełnienia służby. Brak zgody Ministra Sprawiedliwości na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego znajdującego się w takiej sytuacji powoduje *de facto* jego przeniesienie w stan spoczynku, a to zgodnie z art. 180 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w razie choroby lub utraty sił uniemożliwiających sędziemu sprawowanie urzędu. Tymczasem projekt w ogóle kryteriów tych nie uwzględnia, pozostawiając Ministrowi całkowitą swobodę w zakresie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do swobodnego decydowania o tym, czy sędzia, któremu stan zdrowia na to zezwala może dalej pełnić służbę powoduje, że Minister Sprawiedliwości staje się organem decydującym o prawie sędziego do orzekania, choć art. 179 Konstytucji nie przewiduje jego udziału w procedurze powoływania sędziów, a art. 180 ust. 1 Konstytucji gwarantuje sędziom nieusuwalność.

Należy również zauważyć, że projekt nie przewiduje efektywnego środka odwoławczego od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, co oznacza, że decyzja taka wyłączona jest spod jakiegokolwiek realnej kontroli. Takie rozwiązanie należy ocenić krytycznie z punktu widzenia art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym prawo ma być dla organów państwowych nie tylko podstawą do działania, ale również granicą dla działań arbitralnych. Pozostawienie Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczonej swobody w zakresie oceny tego, czy sędzia może pełnić służbę po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku, narusza również zasadę podziału władzy, uprawniając władzę wykonawczą do ingerencji w materię zastrzeżoną dla władzy sądowniczej (art. 10 i art. 173 Konstytucji).

Wątpliwości budzi również przyjęte w projekcie rozwiązanie przyznające Ministrowi Sprawiedliwości prawo ustalenia w porozumieniu z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych listy lekarzy orzeczników ZUS uprawnionych do przeprowadzania badań stwierdzających zdolność sędziego do pełnienia obowiązków, a nawet upoważniające go do wskazania z tej listy konkretnego lekarza orzecznika, który przeprowadzi badanie konkretnego sędziego (art. 1 pkt 28 projektu ustawy). Projekt nie określa żadnych kryteriów, którymi Minister powinien się kierować podejmując decyzje o włączeniu na listę danego lekarza oraz o wyznaczeniu go do przeprowadzenia badania. Tak określone zasady wyznaczania lekarzy orzeczników do okresowego przeprowadzania badań stanu zdrowia

sędziów nie tylko nie mogą być uznane za transparentne, ale również stanowią kolejne źródło zagrożeń dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Skoro bowiem do zbadania stanu zdrowia sędziego Minister Sprawiedliwości będzie arbitralnie wyznaczał lekarza orzecznika z listy lekarzy orzeczników, którą wcześniej ten sam Minister będzie ustalał, to *de facto* będzie to kolejny instrument wpływania przez niego na ocenę zdolności sędziego do orzekania.

Zbyt dotkliwe w swej represyjności są również planowane konsekwencje niepoddania się przez sędziego badaniu lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Należy bowiem zauważyć, że sędzia może odmówić poddania się badaniu lekarskiemu np. ze względu na zły stan zdrowia uniemożliwiający mu stawienie się na to badanie. W tym wypadku odmowa poddania się tej czynności motywowana byłaby potrzebą ochrony konstytucyjnej wartości, jaką jest zdrowie. Ponadto, gdyby badanie wymagało poddania się zabiegowi leczniczemu, na które potrzebna jest zgoda pacjenta (a w tym wypadku nie ma podstaw twierdzić, że taka nie jest wymagana), to zgoda powinna być wyrażona dobrowolnie. Tymczasem sędzia stawiany jest w sytuacji konieczności wyrażenia zgody na badanie pod groźbą utraty części wynagrodzenia lub uposażenia. Tego rodzaju regulacja budzi poważne wątpliwości nie tylko z punktu widzenia prawa sędziego do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji), ale również jego prawa do prywatności i decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji).

Krytycznie należy również ocenić automatyzm stosowania sankcji za niepoddanie się badaniu w postaci obniżenia wynagrodzenia albo uposażenia do wysokości najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy, a także wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego (zob. art. 1 pkt 28 projektu ustawy). Jeżeli sędzia lub inna osoba wykaże, że niepoddanie się badaniu nastąpiło z przyczyn niezależnych od sędziego, Minister Sprawiedliwości zarządzi wypłacenie sędziemu równowartości niewypłaconej części wynagrodzenia albo uposażenia. W takim przypadku postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej nie zostanie wszczęte, a wszczęte zostanie umorzone. O tym, czy niepoddanie się badaniu nastąpiło „z przyczyn niezależnych od sędziego”, a zatem czy sędzia zostanie ukarany finansowo i dyscyplinarnie będzie – zgodnie z projektowaną regulacją – decydował Minister Sprawiedliwości, a jego decyzja w tym zakresie nie będzie podlegać jakiegokolwiek kontroli. Projekt nie przyznaje bowiem sędziemu możliwości efektywnego odwołania się od decyzji o jego ukaraniu za niepoddanie się badaniu oraz decyzji o nieuznaniu przyczyn niepoddania się badaniu za niezależne od sędziego.



Niewywiązanie się przez sędziego z ustawowego obowiązku poddania się badaniu stwierdzającemu jego zdolność do orzekania może być zagrożone sankcją, jednak sankcja ta musi być proporcjonalna do wagi przewinienia, a także powinna być wymierzana w ramach procedury gwarantującej ochronę podstawowych praw ukaranego. Kumulacja sankcji majątkowej i dyscyplinarnej za niepoddanie się badaniu lekarskiemu wydaje się zbyt dotkliwa w swej represyjności. Co więcej, obniżenie sędziemu wynagrodzenia albo uposażenia rodzi wątpliwości z punktu widzenia art. 178 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym sędziom zapewnia się wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Przepis ten, traktując wynagrodzenie sędziego w określonej wysokości jako gwarancję jego niezawisłości, nie dopuszcza możliwości obniżenia tego wynagrodzenia do poziomu, który nie odpowiada godności urzędu sędziego oraz zakresowi jego obowiązków. Wydaje się, że wynagrodzenie sędziego sytuujące się na poziomie najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Należy zauważyć, że podobne rozwiązania dotyczące procedury weryfikacji stanu zdrowia sędziego projektodawcy planują wprowadzić do ustawy o Sądzie Najwyższym, przy czym w tym wypadku kompetencje analogiczne do opisanych wyżej kompetencji Ministra Sprawiedliwości miałyby posiadać Prezydent RP (art. 7 pkt 2 projektu ustawy). Niezależnie od zarzutów już wcześniej sformułowanych takie rozwiązanie zastosowane w odniesieniu do Prezydenta RP budzi dodatkowe wątpliwości. Kompetencje wyżej wymienione nie mieszczą się bowiem w zakresie zadań głowy państwa sformułowanych w art. 126 Konstytucji, a ponadto akty urzędowe Prezydenta RP realizujące te kompetencje dla swej ważności wymagałyby podpisu Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji). To z kolei oznaczałoby, że wpływ na decyzje dotyczące zdolności sędziego SN do orzekania uzyskałby rząd, co w oczywisty sposób naruszałoby zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej (art. 173 Konstytucji).

### **3.5. Jawność oświadczeń majątkowych sędziów**

Poważne wątpliwości konstytucyjne budzi również proponowany sposób uregulowania jawności oświadczeń majątkowych sędziów (art. 1 pkt 33 projektu ustawy). Należy zauważyć, że zasada jawności oświadczeń majątkowych sędziów została wprowadzona do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych dnia 6 stycznia 2017 r. (zob. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów

powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 2103). Już zatem w obecnym stanie prawnym udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej podlegają objęte oświadczeniem majątkowym sędziego informacje dotyczące jego majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 87 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oświadczenie majątkowe sędziego powinno zawierać w szczególności informacje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez sędziego albo jego małżonka od Skarbu Państwa albo innej państwowej lub samorządowej osoby prawnej mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. Projektodawcy planują znaczące rozszerzenie tego katalogu, poprzez objęcie nim dodatkowych informacji, a mianowicie informacji o tytułach prawnych posiadania nieruchomości, rzeczach ruchomych o wartości jednostkowej powyżej 10.000 zł, posiadanych innych instrumentach finansowych, dochodach podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, uzyskanych w okresie roku przed dniem, na który składane jest oświadczenie, o ile ich łączna wartość przekracza 10.000 zł, i ich źródłach, mieniu nabytym przez sędziego albo jego małżonka od jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, wierzytelnościach i zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10.000 zł. Tak jak ma to miejsce dotychczas, upublicznieniu nie będą podlegać jedynie dane adresowe, informacje o miejscu położenia nieruchomości, a także informacje umożliwiające identyfikację ruchomości.

Tak znaczące rozszerzenie informacji objętych oświadczeniem majątkowym, z jednoczesnym ich ujawnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej, budzi poważne wątpliwości konstytucyjne z następujących powodów.

Po pierwsze, z uwagi na specyfikę zawodu sędziego, zwłaszcza sędziego orzekającego w sprawach karnych, upublicznienie wszystkich tych informacji może stanowić zagrożenie dla sędziego i jego najbliższych. Informacje te będą bowiem dostępne także dla osób, których sprawy sędzia rozstrzygał lub rozstrzyga, w tym również osób oskarżonych o popełnienie przestępstw. Osoby te będą mogły udostępnić im informacje dotyczące majątku odrębnego sędziego i jego majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową wykorzystywać do wywierania nacisków na sędziego lub jego najbliższych. Tym samym proponowana regulacja będzie stanowiła źródło zagrożenia dla niezawisłości sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, szeroki zakres upublicznianych informacji o stanie majątkowym sędziego i jego małżonka stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie gwarantowane tym osobom

prawo do prywatności, a tym samym narusza art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy bowiem zauważyć, że upublicznieniu podlegać będą również informacje dotyczące długów małżonka sędziego (np. długu alimentacyjnego), za które małżonek – sędzia odpowiada z majątku wspólnego, a także informacje dotyczące wierzytelności (np. oszczędności na rachunkach bankowych), jeśli wierzytelności te są objęte wspólnością majątkową. Z kolei jeśli chodzi o samego sędziego, to funkcja ta nie jest obejmowana z wyboru, a zatem zakres informacji o sferze jego życia prywatnego, które mogą być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania opinii publicznej, musi podlegać ograniczeniom. Tymczasem zakres informacji o stanie majątkowym sędziego ujawnianych w Biuletynie Informacji Publicznej będzie szerszy niż zakres informacji objętych oświadczeniami majątkowymi posłów i senatorów wybranych w wyborach powszechnych (por. art. 35 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2016 r., poz. 1510)).

Po trzecie, upublicznianie w tak szerokim zakresie informacji dotyczących majątku sędziego i jego małżonka stanowi nieproporcjonalną do celu planowanej regulacji ingerencję w prawo do prywatności tych osób. Cel ten, którym jest zapobieganie zjawisku korupcji w sądach, można bowiem osiągnąć w wystarczającym stopniu za pomocą obecnie istniejących instrumentów kontroli oświadczeń majątkowych sędziów. W obowiązującym stanie prawnym dane zawarte w tych oświadczeniach są bowiem analizowane przez właściwe kolegium sądu apelacyjnego oraz urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania sędziego. Wynik analizy danych dokonanej przez kolegium sądu apelacyjnego jest następnie przedstawiany zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji, co daje możliwość podjęcia dalszych działań w razie istnienia jakichkolwiek wątpliwości co do legalności pochodzenia majątku ujawnionego w oświadczeniu. Z kolei właściwy urząd skarbowy jest uprawniony nie tylko do analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym sędziego, ale również do porównania jego treści z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz rocznych zeznań podatkowych (PIT). Jeżeli wyniki analizy budzą uzasadnione wątpliwości co do legalności pochodzenia majątku ujawnionego w oświadczeniu, urząd skarbowy jest zobowiązany do skierowania sprawy do właściwego postępowania, prowadzonego na podstawie odrębnych przepisów. Opisana dwutorowość i kompleksowość kontroli oświadczeń majątkowych sędziów stanowi wystarczający i w pełni efektywny sposób wykrywania przez państwo nielegalnego pochodzenia majątku sędziego i reagowania na stwierdzone nieprawidłowości. Z tego powodu wprowadzenie instrumentu dalej idącego, jakim jest ujawnienie w Biuletynie Informacji Publicznej szczegółowych informacji dotyczących majątku odrębnego sędziego i

jego majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową stanowi nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencję w jego prawa i wolności.

Po czwarte, projektowana regulacja w pewnym zakresie jest sprzeczna z celem, któremu ma służyć. Upublicznienie informacji na temat zobowiązań majątkowych sędziego, w tym jego kredytów bankowych, a tym samym ujawnienie jego trudnej sytuacji finansowej, może bowiem stanowić formę zachęty do podejmowania względem niego działań korupcyjnych przez strony postępowania lub inne osoby. Nie można zatem uznać, że tak ukształtowana regulacja jest przydatna dla osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest zapobieganie zjawisku korupcji w sądach.

Po piąte, wymóg ujawnienia każdego źródła dochodu sędziego będzie rodził konieczność podania informacji dotyczących innego podmiotu będącego takim źródłem, co budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia ochrony jego prawa do prywatności (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Choć podmiot ten, podobnie jak małżonek sędziego, nie jest objęty obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, to dotyczące go informacje zostaną upublicznione z uwagi na ich objęcie treścią oświadczenia majątkowego sędziego.

Po szóste, objęcie oświadczeniem majątkowym sędziego informacji dotyczących innych osób, tj. jego małżonka oraz podmiotu stanowiącego źródło dochodu sędziego, rodzi po stronie tego ostatniego obowiązek pozyskania tych informacji od wspomnianych osób. Brak spoczywającego na tych osobach obowiązku udostępnienia informacji sędziemu może uniemożliwiać mu ich pozyskanie, a tym samym ich włączenie do treści oświadczenia o stanie majątkowym. Tymczasem nałożony na sędziego obowiązek ujawnienia informacji o wspomnianych wyżej osobach obwarowany jest dolegliwą sankcją, bowiem sędzia składa oświadczenie o stanie majątkowym obejmujące te informacje pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Wymienione wyżej zastrzeżenia są tym bardziej zasadne, że wspomniana wcześniej nowelizacja ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, która weszła w życie 6 stycznia 2017 r., wprowadziła co prawda możliwość objęcia informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” przez prezesa sądu apelacyjnego na wniosek sędziego, który złożył oświadczenie, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla sędziego lub osób dla niego najbliższych, jednak równocześnie przyznała Ministrowi Sprawiedliwości prawo do zniesienia tej klauzuli. Projekt nie tylko utrzymuje tę procedurę, ale dodatkowo wyraźnie różnicuje sytuację sędziów oraz dyrektorów sądów i ich zastępców nie niekorzyść tych pierwszych. Prawo do zniesienia klauzuli tajności będzie bowiem przysługiwało Ministrowi

Sprawiedliwości w odniesieniu do oświadczeń majątkowych złożonych przez sędziów, a nie będzie przysługiwało w odniesieniu do oświadczeń majątkowych złożonych przez dyrektorów sądów i ich zastępców. W stosunku do tego uprawnienia wyłączono stosowanie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, który uzależnia zniesienie lub zmianę klauzuli tajności od wyrażenia pisemnej zgody przez osobę podpisującą oświadczenie albo jej przełożonego w przypadku ustania lub zmiany ustawowych przesłanek ochrony. To oznacza, że Minister Sprawiedliwości może znieść klauzulę tajności także wówczas, gdy aktualne będą przesłanki jej nałożenia, tj. gdy ujawnienie informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym sędziego mogłoby powodować zagrożenie dla niego i jego najbliższych. Taka konstrukcja stanowi przejaw nadmiernej (niedopuszczalnej) ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działalność władzy sądowniczej, a w konsekwencji narusza zasadę niezależności sądów (art. 173 Konstytucji) oraz zasadę niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji), a także z naruszeniem warunków konstytucyjnych ogranicza prywatność sędziego i jego prawo do ochrony danych osobowych (art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

### **3.6. Prawo Ministra Sprawiedliwości do żądania przedstawienia akt sprawy**

Nieuzasadnione i wątpliwe na gruncie dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego (wyroki TK: z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13; z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15 oraz z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15) jest przewidziane w projekcie żądanie udostępnienia Ministrowi Sprawiedliwości akt sprawy w toku, jeśli sąd zwrócił się o udzielenie tekstu prawa obcego, wyjaśnienie obcej praktyki sądowej lub o informację co do istnienia wzajemności w stosunkach z państwem obcym, a także w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami międzynarodowymi, komitetami traktatowymi, organizacjami międzynarodowymi, międzynarodowymi sądami arbitrażowymi (art. 1 pkt 22 projektu ustawy).

Żądanie przez Ministra Sprawiedliwości udostępnienia akt sprawy w toku w przypadkach wyżej wymienionych nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia. Udzielenie tekstu prawa obcego, wyjaśnienie obcej praktyki sądowej lub udzielenie informacji co do istnienia wzajemności w stosunkach z państwem obcym nie wymaga zapoznania się z aktami konkretnej sprawy. Podobnie nie ma bezpośredniego związku pomiędzy konkretną sprawą rozpatrywaną przez sąd a wykonywaniem przez Ministra Sprawiedliwości zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami międzynarodowymi, komitetami traktatowymi, organizacjami międzynarodowymi, międzynarodowymi sądami arbitrażowymi.

Projektowana regulacja daje Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczony dostęp do akt spraw sądowych. Należy bowiem podkreślić, że żądanie przedstawienia akt sprawy może dotyczyć nie tylko tej sprawy, w której sąd zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie tekstu prawa obcego, wyjaśnienie obcej praktyki sądowej lub o informację co do istnienia wzajemności w stosunkach z państwem obcym. Zgodnie z projektowaną regulacją Minister będzie bowiem mógł także żądać przedstawienia akt każdej innej sprawy, twierdząc, że działa w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami międzynarodowymi, komitetami traktatowymi, organizacjami międzynarodowymi, międzynarodowymi sądami arbitrażowymi. Sąd przedstawiając akta sprawy nie będzie miał możliwości zweryfikowania, czy żądanie Ministra faktycznie takim celem jest motywowane. Taka regulacja prawna wydaje się być przejawem niezgodnej z art. 177 Konstytucji ingerencji Ministra Sprawiedliwości w toczące się postępowanie sądowe, z oczywistym pogwałceniem wspomnianych już wcześniej zasad podziału władzy, niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Jak zwrócił uwagę TK „żądanie przesłania akt spraw sądowych, które obrazują przebieg postępowania, powoduje wkroczenie w dziedzinę podstawowej działalności sądów” (wyrok z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15), a tym samym wykracza poza zakres przyznanego Ministrowi prawa do sprawowania nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów. Nadzór ten obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego i nie może oddziaływać na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Z tego też powodu we wspomnianym wyżej wyroku z 14 października 2015 r. Trybunał stwierdził, że „przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądowym, jak i akt spraw sądowych będących w toku ingeruje w istotę władzy sądowniczej oraz narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej”. Podobnie w wyroku z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, TK podkreślił, że „dostęp do akt sprawy sądowej, w szczególności znajdującej się w toku, oddziałuje (...) na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej przez sąd. Może wywoływać efekt mrozący dla sędziego, a co za tym idzie – wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia rozpoznawanej przez niego sprawy. Nie wolno także tracić z pola widzenia, że już sama możliwość żądania akt postępowania przez organ władzy wykonawczej może być w opinii publicznej odbierana jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W tym sensie samo obowiązywanie przepisów pozwalających udostępnić akta sprawy sądowej, zwłaszcza

znajdującej się w toku – i to niezależnie od tego, czy akta zostaną w konkretnej sprawie przekazane – może podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz, a zwłaszcza od organów egzekutywy”. Jednocześnie w tej samej sprawie TK podkreślił, że ustawodawca ma wąski margines swobody regulacyjnej podczas kreowania kompetencji do żądania udostępnienia przez Ministra Sprawiedliwości akt sprawy znajdującej się w toku i muszą istnieć ku temu bardzo ważne i silnie uzasadnione przesłanki.

Rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy nie spełnia powyższych kryteriów i tym samym budzi istotne wątpliwości co do zgodności z zasadami podziału władzy oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 i art. 173 Konstytucji), a także z wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji (wyrok TK z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15). Nieproporcjonalnie ogranicza ono prawo do prywatności i ochrony danych osobowych stron postępowania sądowego, w ramach którego przekazano akta sprawy Ministrowi Sprawiedliwości (art. 47 i art. 51 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a ponadto w sposób sprzeczny z art. 51 ust. 2 Konstytucji upoważnia Ministra Sprawiedliwości do gromadzenia informacji o obywatelach, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

#### **4. Zakończenie**

Podsumowując powyżej dokonane ustalenia, należy stwierdzić, że obydwie poddane analizie projekty zawierają wiele przepisów albo *explicite* niekonstytucyjnych, albo budzących poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją.

W projekcie o zmianie ustawy o KRS największe zastrzeżenia wywołuje planowany wybór sędziów do składu KRS przez Sejm, podział KRS na dwa zgromadzenia odrębnie rozpatrujące i oceniające kandydatów na sędziów oraz skrócenie kadencji sędziów wybranych do składu KRS przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu analizowanego projektu ustawy rozwiązania te nie zwiększą szans sędziów różnych szczebli sądownictwa na ich wybór do składu KRS ani nie spowodują zobiektywizowania trybu tego wyboru, lecz doprowadzą do upolitycznienia organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nowy sposób funkcjonowania KRS z podziałem na dwa zgromadzenia o zróżnicowanej reprezentacji w ich składzie poszczególnych władz, jak również wygaszenie po wejściu w życie noweli kadencji dotychczasowych członków KRS wybranych przez organy samorządu wprost naruszają art. 179 i art. 187 Konstytucji. Projektowane regulacje podważają również zasadę podziału i

równowagi władz wyrażoną w art. 10 Konstytucji oraz związaną z nią zasadę niezależności sądów (art. 173 Konstytucji) i niezawisłości sędziów (art. 178 ust.1 Konstytucji).

W wypadku projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych krytycznie należy ocenić natomiast nowe zasady powoływania i odwoływania prezesów sądów, wymogi powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, przepisy zapewniające Ministrowi Sprawiedliwości wpływ na ocenę zdolności sędziego do dalszego orzekania oraz prawo do żądania od sądu przedstawienia akt sprawy, a także regulacje rozszerzające zakres informacji objętych oświadczeniem majątkowym sędziów, które podlegają ujawnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Zwiększenie roli Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami w kształcie wynikającym z projektu nie znajduje oparcia w Konstytucji i prowadzi do podważenia konstytucyjnie gwarantowanej odrębności władzy sądowniczej. Przewidziane w tym projekcie rozwiązania w poważny sposób ograniczają także zasadę niezawisłości sędziowskiej oraz naruszają podstawowe prawa człowieka, takie jak prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), prawo do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz prawo do ochrony danych osobowych (art. 51 ust. 1 Konstytucji).

3333