

Poznań, dnia 11 kwietnia 2018 r.

**Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o
ustroju sądów powszechnych oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym**

Niniejsza opinia została sporządzona w związku z przedstawieniem do zaopiniowania Naczelnej Radzie Adwokackiej poselskiego projektu ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (dalej: „Projekt”). Projekt zakłada zmiany w art. 27, art. 69 i art. 106i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23, dalej: „Ustawa o sądach powszechnych”) jak również art. 37 § 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5, dalej: „Ustawa o SN”).

Proponowana nowelizacja, zgodnie z deklarowanym uzasadnieniem Projektu prowadzić ma do udoskonalenia jakości polskiego sądownictwa, a przedmiot projektowanych regulacji ma być zgodny z prawem Unii Europejskiej. Deklarowany w wypowiedziach publicznych inicjatorów nowelizacji cel projektowanych zmian wiąże się z zaleceniem Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce [(UE) 2018/103; dalej: Zalecenie Komisji Europejskiej) uzupełniającym zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2016 r. [(UE) 2016/1374], z dnia 21 grudnia 2016 r. [(UE) 2017/146] i z dnia 26 lipca 2017 r. [(UE) 2017/1520], którym projektowana regulacja ma wyjść naprzeciw. W pkt. 1 Zalecenia Komisji Europejskiej wprost wskazano, że Rzeczpospolita Polska powinna należycie uwzględnić przeprowadzoną przez Komisję analizę i podjąć działania wskazane w sekcji 4 w/w aktu, tak aby stwierdzone zastrzeżenia zostały wyeliminowane w wyznaczonym terminie. Działania, które winny zostać podjęte przez władze polskie wskazane zostały w pkt 46 i 47 Zalecenia Komisji Europejskiej. Wedle treści wskazanego aktu podjęcie niżej wymienionych działań ma na celu zapewnienie zgodności nowoprzyjętych ustaw, w tym tych objętych niniejszą opinią, z wymogiem zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podziału władz oraz pewności prawa, jak również zgodności z Konstytucją RP oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa:

1. zagwarantowanie, aby ustawa o Sądzie Najwyższym została zmieniona, tak aby:
 - a. nie stosowano obniżonego wieku emerytalnego do obecnych sędziów Sądu Najwyższego;
 - b. usunięto swobodę decyzyjną Prezydenta RP w odniesieniu do przedłużania czynnego mandatu sędziów Sądu Najwyższego;
 - c. usunięto procedurę dotyczącą skargi nadzwyczajnej;

2. zapewnienie odpowiednich zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, tak aby nie przerwano mandatu sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz aby usunięto nowy system powoływania sędziów-członków, w celu zagwarantowania, by sędziowie-członkowie Rady byli wybierani przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego;
3. powstrzymanie się od działań i oświadczeń publicznych, które naruszają legitymację Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sędziów, zarówno konkretnych osób, jak i sędziów ogółem, oraz wymiaru sprawiedliwości jako całości.

W treści Zalecenia Komisji Europejskiej ponownie zwrócono się również o podjęcie dotychczas nie poczynionych działań dotyczących:

a. przywrócenia niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji RP przez zapewnienie, aby Prezes, Wiceprezes oraz sędziowie Trybunału byli wybierani i powoływani zgodnie z prawem, oraz przez pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez Sejm poprzedniej kadencji w październiku 2015 r., a trzech sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji bez ważnej podstawy prawnej nie może orzekać, dopóki nie zostaną wybrani zgodnie z prawem;

b. opublikowania i pełnego wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2016 r.;

c. zagwarantowania, aby ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa zostały wycofane lub zmienione, aby zapewnić ich zgodność z Konstytucją oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa; konkretnie Komisja zaleciła w szczególności:

— wyeliminowanie nowych uregulowań dotyczących wieku emerytalnego mającego zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, w tym swobody decyzyjnej Ministra Sprawiedliwości odnośnie do przedłużania mandatów tych sędziów,

— wyeliminowanie swobody decyzyjnej Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do powoływania i odwoływania prezesów sądów, jak również zmianę decyzji już podjętych;

d. zagwarantowania, aby ewentualna reforma sądownictwa odbywała się z poszanowaniem zasady praworządności i była zgodna z prawem UE oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa, a także aby była przygotowana w ścisłej współpracy z przedstawicielami sądownictwa i wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Należy zwrócić uwagę, że zakres zmian proponowanych w Projekcie stanowi w zasadzie nieznaczną, punktową nowelizację i swoją regulacją ogranicza się jedynie do kwestii

dotyczących sposobu postępowania dotyczącego odwołań prezesów i wiceprezesów sądów, przejścia sędziów w stan spoczynku oraz podmiotu uprawnionego do mianowania asesorów sądowych. Projekt obejmuje bowiem zmiany dotyczące następujących przepisów:

1. art. 27 Ustawy o sądach powszechnych – nowelizacja ma na celu zmianę procedury odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu w ten sposób, że Minister Sprawiedliwości zamiar odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu zgłaszałby kolegium właściwego sądu celem zasięgnięcia opinii; Pozytywna opinia kolegium sądu upoważniałaby Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu, a brak jej wydania w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez Ministra sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stałby na przeszkodzie odwołaniu. W przypadku negatywnej opinii kolegium właściwego sądu Minister Sprawiedliwości mógłby zamiar odwołania wraz z pisemnym uzasadnieniem przedstawić Krajowej Radzie Sądownictwa, której negatywna opinia byłaby dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca jedynie w przypadku, gdyby uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów. Niewydanie przez Krajową Radę Sądownictwa opinii we wskazanym przedmiocie w terminie 30 dni skutkowałby, podobnie jak w przypadku bezskutecznego upływu tego terminu dla wydania opinii przez kolegium sądu, możliwością odwołania prezesa bądź wiceprezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości.

W chwili obecnej, po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. Minister Sprawiedliwości zamiar odwołania winien zgłosić Krajowej Radzie Sądownictwa, której opinia nie jest jednak wiążąca. Podkreślenia wymaga również, że znaczącemu osłabieniu uległy gwarancje strzeżenia niezawisłości sędziów i niezależności sądów przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym kształcie. Decydują o tym poważne konstytucyjne zastrzeżenia do ustawy kształtującej jej ustrój, które były przedmiotem wielu opinii Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Spośród tych zastrzeżeń na pierwszy plan wysuwa się niezgodny z konstytucyjnymi założeniami mechanizm wyłaniania przedstawicieli środowiska sędziowskiego przez władzę ustawodawczą oraz nieuzasadnione z przepisami Konstytucji RP skrócenie kadencji członków KRS.

Analiza proponowanej zmiany prowadzi do wniosku, że choć samo wprowadzenie obowiązku opiniowania należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, to jednak w praktyce jej wprowadzenie w proponowanym kształcie jedynie w nieznacznym stopniu ograniczałoby szerokie możliwości Ministra Sprawiedliwości oddziaływania na władzę sądowniczą. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na fakt, że autorzy Projektu proponują wprowadzenie w Ustawie o sądach powszechnych zmiany, zgodnie z którą w przypadku wydania przez kolegium sądu opinii negatywnej, Minister Sprawiedliwości miałby nadal prawo do przedstawienia zamiaru odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu Krajowej Radzie Sądownictwa, której negatywna opinia byłaby wiążąca w przypadku powzięcia w tej sprawie uchwały większością dwóch trzecich głosów. Mając na względzie szereg sygnalizowanych już kontrowersyjnych zmian dokonanych w procedurze obsadzania stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa, wprowadzona modyfikacja jest niewystarczająca w celu zapewnienia niezależności władzy sądowniczej, a wpływ Ministra

Sprawiedliwości na obsadzanie stanowisk prezesów i wiceprezesów sądów nie został ograniczony w sposób wystarczający. Należy także zwrócić uwagę na nieuzasadniony obowiązek wypowiedzenia się przez kolegium oraz Krajową Radę Sądownictwa o zgłoszonym zamiarze odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu w terminie 30 dni od dnia przedstawienia takiego zamiaru przez Ministra Sprawiedliwości.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że choć wprowadzenie projektowanej zmiany ograniczałoby kompetencje Ministra Sprawiedliwości, to jednocześnie nie eliminowałoby stanu nierównowagi pomiędzy kompetencjami władzy wykonawczej i władzy sądowniczej oraz zachowanie nieuzasadnionego wpływu władzy wykonawczej na władzę sądowniczą, zaburzającego równowagę pomiędzy nimi;

2. art. 69 Ustawy o sądach powszechnych – projektowana zmiana prowadzi do przyjęcia ogólnego wieku emerytalnego zarówno dla kobiet i mężczyzn (65 lat), przyznając kobietom prawo do przejścia w stan spoczynku na wniosek, po ukończeniu 60 lat; Zmianę w tym zakresie należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak, wprowadzenie w § 2 art. 69 regulacji uprawniających sędziów będących kobietami do przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat niezależnie od czasu pracy na stanowisku prokuratora lub sędziego bez modyfikacji obecnie obowiązującej ustawy pozostaje w dysharmonii z dotychczasowymi przepisami i prowadzi do zachwiania zasady spójności prawa.
3. Ponadto, projekt zakłada, że przyznane dotychczas Ministrowi Sprawiedliwości kompetencje do decydowania o możliwości dalszego zajmowania stanowiska sędziego zostałyby przekazane Prezydentowi Rzeczypospolitej, który miałby rozstrzygać w tym zakresie w oparciu o dwie dodatkowe w stosunku do obecnego stanu prawnego przesłanki tj. interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny. Zmiana zakłada także wprowadzenie możliwości odwołania się od decyzji Prezydenta w przedmiocie możliwości dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego do Krajowej Rady Sądownictwa, która podejmując uchwałę większością dwóch trzecich głosów mogłaby uchylić postanowienie i przekazać sprawę Prezydentowi Rzeczypospolitej do ponownego rozpoznania.
4. Analizując zmiany proponowane w przedłożonym Projekcie, należy zwrócić uwagę na fakt, że nie niewielkim tylko zakresie ograniczają one zakres kompetencji władzy wykonawczej pozwalający jej na oddziaływanie na władzę sądowniczą. W dalszym ciągu decyzja co do dalszego pełnienia funkcji przez sędziego, który ukończył wskazany w ustawie wiek stanowić miałaby kompetencję przedstawiciela władzy wykonawczej. Odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa nie stanowi w tym zakresie rozwiązania przywracającego równowagę pomiędzy poszczególnymi władzami, przede wszystkim z uwagi na obniżenie funkcji gwarancyjnej Krajowej Rady Sądownictwa, wymóg zachowania większości 2/3 głosów w celu podjęcia uchwały, możliwość podjęcia uchwały wyłącznie o charakterze kasatoryjnym i to jedynie w przypadku stwierdzenia, że odmowa wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego nie została oparta o kryteria wskazane w ustawie, a nie np. w oparciu o inną ocenę przy zachowaniu tych kryteriów.

5. art. 106i Ustawy o sądach powszechnych – proponowana zmiana zakłada przekazanie kompetencji przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie mianowania asesorów sądowych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej; Zmianę tę należy ocenić pozytywnie zważywszy, że stanowi przejaw ograniczenia nadmiernie rozbudowanych kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Jednakże w dalszym ciągu kompetencje te pozostawać mają w rękach przedstawiciela władzy wykonawczej, co jest rozwiązaniem niepożądanym.
6. art. 37 § 4 Ustawy o SN – zmiana wprowadza dodatkowe kryteria zgody Prezydenta Rzeczypospolitej na zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu 65. roku życia; Zgodnie z Projektem, zgoda Prezydenta uwarunkowania miałyby być interesem wymiaru sprawiedliwości, ważnym interesem społecznym, potrzebami organizacji pracy Sądu Najwyższego i jego obciążenia zadaniami. Projektowana zmiana wprowadza więc w zasadzie klauzulę generalną, pozwalającą Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej na swobodne decydowanie, którzy z sędziów Sądu Najwyższego mogą w dalszym ciągu zajmować stanowisko, w oderwaniu od kryterium stanu zdrowia umożliwiającego dalsze sprawowanie funkcji. W odniesieniu do sformułowanych przez Komisję UE zaleceń, jedynie projektowany art. 69 Ustawy o sądach powszechnych, który wprowadza możliwość odwołania się od decyzji Prezydenta w zakresie możliwości dalszego zajmowania stanowiska przez sędziów, którzy ukończyli 65. rok życia spełnia postulaty zawarte w Zaleceniu Komisji Europejskiej. Wprowadzone rozwiązanie jest jednak dalekie od wskazanych przez Komisję Europejską zaleceń w zakresie zapewnienia zgodności ustaw z wymogiem zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podziału władz oraz pewności prawa, jak również zgodności z Konstytucją RP oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa. W zakresie pozostałych zaleceń Komisji Europejskiej, Projekt nie prezentuje żadnych propozycji zmian obecnie obowiązujących przepisów.

Analizując powyższe zmiany należy przede wszystkim zauważyć, że mają one charakter punktowy i w niewielkim jedynie zakresie realizują zalecenia sformułowane przez Komisję Europejską. Pamiętając o randze podnoszonych przez Komisję Europejską zastrzeżeń co do stanu praworządności w Polsce, działania naprawcze w tym zakresie winny stanowić absolutny priorytet ustawodawcy. W tym kontekście marginalne znaczenie może mieć modyfikacja pojedynczych przepisów ustawy w celu przesuwania poszczególnych kompetencji pomiędzy różnymi przedstawicielami władzy wykonawczej, a w szczególności nie może ona zostać uznana za wystarczający środek gwarantujący doprowadzenie do przywrócenia równowagi pomiędzy poszczególnymi władzami. Kierunek proponowanych zmian odpowiada wprawdzie zaleceniom Komisji Europejskiej, biorąc jednak pod uwagę punktowy charakter analizowanej regulacji, szereg kontrowersyjnych zmian wprowadzonych na przestrzeni ostatnich 2 lat w zakresie ustaw dotyczących sądownictwa, a także zakres zastrzeżeń Komisji Europejskiej związanych z praworządnością w Polsce należy dojść do wniosku, że proponowane zmiany są jedynie kosmetyczne i dalece niewystarczające. W tym zakresie aprobując zainicjowany kierunek zmian należy wskazać, że z pozytywną opinią mogą

spotkać się jedynie zmiany zdecydowanie dalej idące w kierunku przywrócenia zachwianej dziś, a konstytucyjnie wymaganej równowagi pomiędzy władzami.

adw. prof. zw. dr hab. Maciej Gutowski



przewodniczący Komisji Legislacyjnej NRA