

**Stanowisko dziekanów wydziałów prawa
w sprawie poselskiego projektu ustawy z 12 grudnia 2019 r.
(druk nr 69/IX kadencja Sejmu)**

Jako prawnicy i dziekani wydziałów kształcących przyszłych prawników wyrażamy głębokie zaniepokojenie niekonstytucyjnymi rozwiązaniami proponowanymi w projekcie ustawy z 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 69/IX kadencja Sejmu). Uważamy za nasz obowiązek przedstawienie opinii publicznej naszego wspólnego stanowiska oraz zasygnalizowanie osobom sprawującym władzę w państwie, że przyjęcie proponowanych rozwiązań spowoduje podważenie podstawowych zasad ustrojowych, w oparciu o które funkcjonuje Rzeczypospolita Polska, a które wynikają zarówno z Konstytucji, jak i prawa Unii Europejskiej. Efektem wejścia w życie proponowanych zmian będzie nie tylko pogłębienie się już obecnie istniejącego chaosu prawnego, lecz przede wszystkim pozbawienie obywateli realnego prawa do sądu niezależnego i niezawisłego.

Projekt ustawy budzi bardzo poważne wątpliwości prawne z kilku powodów. Po pierwsze, projekt ogranicza w nadmiernym stopniu ogranicza autonomię samorządu sędziowskiego i uprawnienia jego organów, rozbudowując kompetencje organów powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości i od niego zależnych. Po drugie, projekt wyłącza spod kontroli sądowej kwestię legalności powołania i funkcjonowania organów rozstrzygających sprawy obywateli w sytuacji, gdy obowiązek badania tej kwestii wynika nie tylko z obowiązujących przepisów prawa, ale również z dwóch wydanych w ostatnim czasie orzeczeń, tj. wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 roku (C-585/18, C-624/18 i C-625/18). Po trzecie, projekt w sposób niezgodny z Konstytucją ogranicza podstawowe prawa i wolności sędziów jako obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, w tym ich prawo do zrzeszania się, prawo do prywatności, prawo do krytyki władzy i udziału w życiu publicznym, prawo do pozyskiwania informacji oraz wolność słowa. Po czwarte, projekt wprowadza odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za ich zgodną z obowiązującym prawem działalność orzeczniczą i umożliwia usuwanie ze służby sędziów, którzy będą stosować bezpośrednio przepisy Konstytucji lub prawa Unii Europejskiej. Po piąte, projekt zmienia sposób wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, upodabniając procedurę wyłonienia kandydatów na ten urząd do budzącej do dnia dzisiejszego poważne wątpliwości konstytucyjne procedury wyboru obecnego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Projekt w obecnym kształcie stanowi poważne zagrożenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i sądowej ochrony praw jednostki, a rozwiązania w nim zawarte wymagają głębokiej refleksji co do ich potencjalnych – i w dużym stopniu nieodwracalnych – skutków prawnych. Jego uchwalenie może pozbawić obywateli Rzeczypospolitej ich konstytucyjnego prawa do „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Poniżej zwracamy uwagę jedynie na te rozwiązania projektu, które naruszają standardy konstytucyjne i unijne w sposób najbardziej oczywisty.

1. Nadmierne ograniczenie autonomii samorządu sędziowskiego

Projekt w nadmiernym stopniu ogranicza autonomię samorządu sędziowskiego i uprawnienia jego organów. Likwiduje zgromadzenia ogólne sędziów apelacji i okręgu, pozostawiając zebrania sędziów poszczególnych sądów bez prawa zabierania głosu w sprawach publicznych. Zakazuje bowiem tym organom samorządu sędziowskiego zajmowania stanowisk w sprawach politycznych, nie definiując jednocześnie tej kategorii spraw, a w szczególności nie rozgraniczając jej od kategorii spraw publicznych. Tymczasem Konstytucja gwarantuje sędziom nie tylko prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych (art. 54 ust. 1), ale również prawo prowadzenia działalności publicznej dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3). Sędziowie, jako przedstawiciele trzeciej władzy, uczestniczącej w mechanizmie równoważenia się władz, są wręcz zobowiązani do reagowania wówczas, gdy inne władze podejmują działania ograniczające prawo obywateli do sądu niezależnego i niezawisłego. Szczególne obowiązki w zakresie ochrony sądów, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, spoczywają na samorządzie sędziowskim. Jakiegokolwiek ograniczenia wolności oceny i krytyki działania innych władz przez organy samorządu sędziowskiego nie dają się tym samym pogodzić z podstawowymi zasadami, na których opiera się wymiar sprawiedliwości i podział władzy w państwie demokratycznym.

Niepokój budzi również odebranie organom samorządu sędziowskiego możliwości opiniowania kandydatów na sędziów i przekazanie tego uprawnienia kolegiom sądów składającym się wyłącznie z prezesów powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości. Fakultatywny udział delegatów zgromadzeń ogólnych sędziów w posiedzeniach kolegium zwołanych w celu zaopiniowania kandydatów na sędziów stanowi jedynie pozorne włączenie samorządu sędziowskiego w tę istotną procedurę. Należy również zauważyć, że projekt przewiduje przerwanie z dniem wejścia w życie ustawy kadencji dotychczasowych kolegiów

sądów powszechnych oraz kolegiów wojskowych sądów okręgowych, w skład których obecnie – obok prezesów – wchodzi sędziowie wybierani przez organy samorządu sędziowskiego.

Projekt pozbawia również samorząd sędziowski uprawnienia do obligatoryjnego opiniowania kluczowych dla oceny funkcjonowania sądów dokumentów, a mianowicie informacji rocznej prezesa sądu apelacyjnego i okręgowego o działalności sądów oraz rocznego sprawozdania z działalności sądów działających na obszarze apelacji. Zgromadzeniom ogólnym sędziów planuje się przyznać jedynie prawo do opiniowania dokumentu pozbawionego większego znaczenia praktycznego, a mianowicie informacji o sytuacji w sądzie. Projekt przyznaje również Ministrowi Sprawiedliwości możliwość swobodnego odwoływania prezesów sądów apelacyjnych przez odmowę przyjęcia przedkładanej przez nich informacji rocznej o działalności sądów w oparciu o bliżej nieokreślone i nieostre kryteria.

Wyrazem niedopuszczalnego ograniczenia samorządności sędziowskiej jest przyznanie prezesom sądów prawa do decydowania o tym, kiedy udział sędziów w posiedzeniach organów samorządu sędziowskiego ma obligatoryjny charakter. Dotychczas wynikający z ustawy obowiązek udziału w tych posiedzeniach uzasadniał zwolnienie sędziów z realizacji innych obowiązków, które uniemożliwiałyby im udział w posiedzeniach. Uzależnienie obligatoryjności udziału w pracach organów samorządu sędziowskiego od decyzji prezesa sądu może w praktyce paraliżować działanie tego samorządu.

2. Wyłączenie spod kontroli sądowej kwestii legalności powołania i funkcjonowania organów rozstrzygających sprawy obywateli

Za niedopuszczalne z punktu widzenia prawa polskiego i unijnego należy uznać wprowadzenie całkowitego zakazu badania przez sądy legalności powołania i funkcjonowania organów rozstrzygających sprawy obywateli, w tym zgodności z prawem powołania sędziego i wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Zasada praworządności (art. 7 Konstytucji) wymaga bowiem, aby realizacja nakazu działania przez organy państwa na podstawie prawa i w jego granicach podlegała weryfikacji przez niezależny organ, jakim jest sąd. Tymczasem projekt nie tylko wprowadza zakaz dokonywania tego rodzaju weryfikacji, ale dodatkowo uznaje za delikt dyscyplinarny zagrożony sankcją złożenia sędziego z urzędu działania zmierzające do ustalenia istnienia stosunku służbowego sędziego lub skuteczności jego powołania. Projekt tego rodzaju sprawy przekazuje do rozstrzygnięcia na zasadzie wyłączności Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która nie jest sądem w rozumieniu prawa europejskiego, co stwierdził SN w

wyroku z 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18), uwzględniając standardy niezależności i bezstronności sądu wynikające z wyroku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 roku (C-585/18, C-624/18 i C-625/18). W tej sytuacji powierzenie Izbie Dyscyplinarnej SN kompetencji do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów pozbawia tych sędziów prawa do sądu gwarantowanego im przez Konstytucję (art. 45 ust. 1), Europejską Konwencję Praw Człowieka (art. 6 ust. 1) oraz prawo Unii Europejskiej (art. 47 Karty Praw Podstawowych). Z kolei zakazanie badania legalności powołania sędziów pozbawia obywateli prawa do sądu, które – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – obejmuje również prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, oraz z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy pozostają w oczywistej sprzeczności z obowiązującymi w Rzeczypospolitej Polskiej przepisami innych ustaw, które nakazują sądowi badanie kwestii należytej obsady sędziowskiej oraz uprawnień osób biorących udział w wydaniu orzeczenia. W procedurze karnej sąd odwoławczy jest zobowiązany do uchylenia zaskarżonego orzeczenia w razie ustalenia, że w wydaniu orzeczenia brała udział osoba nieuprawniona lub że sąd był nienależycie obsadzony (art. 439 § 1 pkt 1 i 2 kpk). Podobnie w procedurze cywilnej i procedurze sądowno-administracyjnej udział w składzie sądu osoby nieuprawnionej uzasadnia żądanie wznowienia postępowania z powodu nieważności (art. 401 pkt 1 kpc, art. 271 pkt 1 upsa). Dodać należy, że projekt przewiduje monopol Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w zakresie rozpoznawania wszystkich wniosków o wyłączenie sędziego lub oznaczenie sądu, w których stawiany jest zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Jednocześnie nakazuje on tej Izbie pozostawienie tych wniosków bez rozpoznania, o ile obejmują one ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania zakazującego sądom badania legalności powołania sędziów na wniosek obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, co do której SN w wyroku z 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) stwierdził, że nie jest ona organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, spowoduje pogłębienie istniejącego już obecnie chaosu prawnego związanego z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości po zmianach wprowadzonych w ciągu ostatnich 2 lat.

3. Ograniczenie podstawowych praw i wolności sędziów jako obywateli Rzeczypospolitej Polskiej

Projekt z naruszeniem warunków wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji ogranicza również podstawowe konstytucyjne prawa i wolności sędziów, w tym prawo do zrzeszania się, prawo do prywatności, prawo do krytyki władzy i udziału w życiu publicznym, prawo do pozyskiwania informacji oraz wolność słowa. Wprowadza bowiem wymóg podania do publicznej wiadomości przez sędziego informacji o jego członkostwie w różnego rodzaju zrzeszeniach, funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed 1989 r. Upublicznione mają być również wszelkie informacje o jakiegokolwiek aktywności internetowej sędziego podejmowanej pod własnym nazwiskiem lub pseudonimem (prowadzenie portalu lub strony internetowej oraz aktywności na internetowych portalach umożliwiających założenie konta). To oznacza pełną i niczym nieuzasadnioną inwigilację sędziów w tych obszarach, które należą do sfery ich prywatności. Projekt tylko pozornie ogranicza zakres tej inwigilacji do portali, stron lub aktywności dotyczących spraw publicznych, bowiem jakakolwiek aktywność jednostki w przestrzeni publicznej (w tym przestrzeni internetowej) zawsze może być traktowana jako aktywność w obszarze dotyczącym spraw publicznych.

4. Wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za ich zgodną z prawem działalność orzeczniczą oraz stosowanie Konstytucji i prawa Unii Europejskiej

Głęboki niepokój budzi to, że projekt wprowadza odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za ich działalność orzeczniczą zgodną z obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej prawem. Za delikt dyscyplinarne planuje się bowiem uznać stosowanie przez sędziów rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, która ma swoje silne umocowanie w Konstytucji oraz polskiej kulturze prawnej. Kontrola ta umożliwia sędziom ochronę obywateli przed skutkami działania przepisów niezgodnych z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą ustawową. Wobec istniejących obecnie poważnych wątpliwości co do legalności wyboru Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i niektórych sędziów, prawidłowości wyznaczania składów orzekających oraz postępującego zaniku jego działalności orzeczniczej, uzależnianie możliwości odmowy stosowania przez sądy niekonstytucyjnego prawa od decyzji tego organu godzi bezpośrednio w interes obywateli oraz dobro wymiaru sprawiedliwości. Rozwiązania przyjęte w projekcie naruszają również art. 8 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji, z których wynika, że sędziowie,

podlegając Konstytucji, mają obowiązek jej bezpośredniego stosowania, co wyklucza dopuszczalność stosowania przez nich niekonstytucyjnych ustaw. Należy przypomnieć, że odmowa stosowania ustaw niezgodnych z prawem międzynarodowym i unijnym ma swoje umocowanie w innych postanowieniach Konstytucji. Zgodnie bowiem z jej art. 91 ust. 2 umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się z nimi pogodzić. Podobnie akty pochodnego prawa unijnego – z mocy art. 91 ust. 3 Konstytucji – stosowane są bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Jak podkreśla Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie (zob. wyrok TSUE z 9 marca 1978 r. w sprawie *Simmenthal*), sąd krajowy, stosując prawo wspólnotowe (obecnie – unijne), ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne – odmówić zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później niż akt prawa wspólnotowego. Stanowisko to zostało potwierdzone w wielu późniejszych orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości (zob. wyrok TSUE z 4 grudnia 2018 r. w sprawie C - 378/17 *Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána*, pkt 36 i tam przywołane orzecznictwo). Uchylenie się przez państwo od tego obowiązku w sposób opisany w zgłoszonym projekcie ustawy będzie oznaczać naruszenie zasady lojalnej współpracy państwa w ramach Unii Europejskiej (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz naruszenie wymogu przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). Należy także podkreślić, że przywoływane w uzasadnieniu projektu ustawy przepisy prawa niemieckiego, jak też wskazywane w publicznych wypowiedziach przez przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości przepisy prawa francuskiego, które miały być wzorcem dla projektowanych rozwiązań, nie służą karaniu sędziów za stosowanie przepisów prawa unijnego.

Projekt wprowadza odpowiedzialność dyscyplinarną nie tylko jednak za działania zgodne z prawem, tj. odmowę stosowania przez sędziów przepisów niekonstytucyjnych lub sprzecznych z prawem unijnym oraz badanie legalności powołania sędziego, ale również za czyny o znamionach wysoce niejasnych i nieprecyzyjnych, a mianowicie za działania lub zaniechania mogące umożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz za działania o charakterze politycznym. Za wszystkie te czyny sędziom grożą najwyższe z możliwych kar, bowiem projekt wyklucza stosowanie w tych sprawach kary nagany lub upomnienia i – o ile nie zostanie stwierdzony „przypadek mniejszej wagi” – umożliwi usunięcie sędziego z urzędu lub przeniesienie na inne miejsce służbowe. Co więcej, w wypadku sędziów SN za wszystkie te czyny, poza rażącą i oczywistą obrazą przepisów prawa, projekt przewiduje tylko jedną możliwą karę dyscyplinarną, a mianowicie

karę złożenia sędzię z urzędu. Projekt wprowadza również możliwość stosowania wobec sędziów dolegliwych kar pieniężnych obok obecnie już istniejącej kary obniżenia wynagrodzenia.

Niepokój może budzić fakt, że projekt rozszerza, i tak już w chwili obecnej nadmierne, uprawnienia rzeczników dyscyplinarnych, umożliwiając im np. wnioskowanie o ukaranie karą pieniężną świadka, który nie stawia się na ich wezwanie. Dodatkowo pozbawia samorząd sędziowski prawa do przedstawiania kandydatów na zastępcę rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie apelacyjnym i okręgowym oraz upoważnia Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych do samodzielnego wyboru na to stanowisko dowolnej osoby spośród sędziów danego sądu lub sędziów sądów niższych z obszaru jego właściwości. To umożliwi rzecznikom dyscyplinarnym arbitralne działanie w sposób niepodlegający jakiegokolwiek kontroli, pozbawiając sędziów ich prawa do realnej obrony w ramach skierowanego przeciwko nim postępowania dyscyplinarnego.

5. Zmiana procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

Projekt przewiduje istotną zmianę procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Upoważnia on Prezydenta do powierzenia wykonywania obowiązków Pierwszego Prezesa SN wskazanemu przez siebie sędziemu SN w razie stwierdzenia, że przedstawieni Prezydentowi kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie zostali wybrani zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Tym samym Prezydent uzyska możliwość jednostronnej i arbitralnej weryfikacji legalności wyboru przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN kandydatów na to stanowisko. Co więcej, projekt przewiduje w takim wypadku, że osoba pełniąca obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a zatem organ niemający swojego umocowania konstytucyjnego, będzie mógł zwołać ponowne Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Jest to oczywiste obejście przepisów konstytucyjnych, z których wynika, że kompetencja w tym zakresie powinna przysługiwać Prezesowi Sądu Najwyższego. Należy zauważyć, że rozwiązanie zawarte w projekcie powieli analogiczne niekonstytucyjne rozwiązanie zastosowane przy wyborze obecnego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, co finalnie doprowadziło do niemal całkowitego sparaliżowania działania tej instytucji. Zmiana procedury wyboru Pierwszego Prezesa SN zaledwie cztery miesiące przed końcem kadencji obecnego Pierwszego Prezesa SN pozwala przypuszczać, że rozwiązanie to – wcześniej niepoddane jakimkolwiek szerszym konsultacjom społecznym i prawnym – ma umożliwić wybór na to stanowisko konkretnej osoby powołanej do Sądu Najwyższego w procedurze budzącej poważne wątpliwości konstytucyjne. Przypuszczenie to potwierdza również fakt, że

projekt zakazuje sądom i innym organom władzy, wbrew wytycznym zawartym we wspomnianym już wyżej wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, badania legalności wyboru sędziów Sądu Najwyższego.

Prof. dr hab. Jerzy Pisuliński

Dziekan WPiA Uniwersytetu Jagiellońskiego

Prof. dr hab. Tomasz Giaro

Dziekan WPiA Uniwersytetu Warszawskiego

Prof. dr hab. Czesław Martysz

Dziekan WPiA Uniwersytetu Śląskiego

Prof. dr hab. Karol Kiczka

Dziekan WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego

Prof. dr hab. Anna Przyborowska-Klimczak

Dziekan WPiA Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Prof. UG dr hab. Wojciech Zalewski

Dziekan WPiA Uniwersytetu Gdańskiego

Prof. dr hab. Marek Michalski

Dziekan WPiA Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego

dr hab. Agnieszka Liszewska, prof. UŁ

Dziekan WPiA Uniwersytetu Łódzkiego

Prof. UO dr hab. Piotr Stec

Dyrektor Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego

dr Ewa Pierzchała

Dziekan WPiA Uniwersytetu Opolskiego

dr hab. Andrzej Herbet, prof. KUL

Dziekan WPPKA Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

Dziekan WPiA Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. US

p.o. Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego

dr Beata Kanarek

p.o. Dziekana WPiA Uniwersytetu Szczecińskiego

Prof. dr hab. Roman Budzinowski

Dziekan WPiA Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu