



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.2.2017.AG/MW/AJK

**Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu RP**

Kancelaria Sejmu  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

**W dniu 11 lipca 2018 r. projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2731, dalej jako: projekt ustawy) wpłynął do łaski marszałkowskiej. W dniu 12 lipca br. projekt ten został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu RP.**

Wskazany projekt budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich. Z uwagi na to, postanowiłem przedstawić je Panu Marszałkowi. Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje regularnie proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku niniejszego projektu ustawy Rzecznik pragnie zwrócić uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

## **1. Zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 6 projektu)**

### **1.1 Pozbawienie kandydatów do urzędu sędziego Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do sądu**

Najistotniejszą zmianą w opiniowanym projekcie ustawy w odniesieniu do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest nowelizacja art. 43 i 44 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. ze zm., dalej jako: ustawa o KRS). Projektodawca deklaruje w uzasadnieniu, że celem zmian w ustawie o KRS jest „doprowadzenie do usprawnienia postępowań prowadzonych przez Krajową Radę Sądownictwa w sprawach powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, w tym sędziego Sądu Najwyższego” (s. 51 projektu ustawy). Dalej projektodawca dodaje, że „zmiany art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa gwarantują wyłącznie możliwości obstrukcji postępowań nominacyjnych poprzez wprowadzenie normy wskazującej, że odwołanie od uchwały obejmującej rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego nie wyłącza uprawomocnienia się jej w zakresie, w jakim rozstrzyga o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego (...)” (s. 52 projektu ustawy).

Tak sformułowane uzasadnienie może prowadzić do wniosku, że projekt ustawy w tym zakresie jest odpowiedzią na potencjalną możliwość korzystania z prawa do zgłoszenia swojej kandydatury do urzędu sędziego Sądu Najwyższego przez dużą liczbę osób spełniających wymagane kryteria ustawowe. Taka sytuacja została jednak oceniona jest przez rząd negatywnie<sup>1</sup>. Warto zwrócić uwagę, że wypowiedzi przedstawicieli rządu nie wskazują jednak na potrzebę zmiany legislacyjnej w przewidzianym w projekcie zakresie. Co więcej, wskazuje się, że w ocenie rządu już istniejące mechanizmy prawne (postępowania dyscyplinarne) są wystarczające dla zaradzenia przewidywanemu problemowi<sup>2</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża przekonanie, że zadaniem ustawodawcy jest tworzenie stabilnych norm prawnych, zaś akty normatywne cechować się powinny abstrakcyjnością i generalnością. Częste nowelizowanie prawa, mające na celu odpowiadanie na zapowiedzi jednostkowych czy zbiorowych działań obywateli, poprzez

---

<sup>1</sup> Por. wypowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Łukasza Piebiaka dla telewizji wpolsce.pl: „Zwłaszcza sędziom, wysokim funkcjonariuszom publicznym, nie przystoi brać udziału w działaniach, które mają na celu sparaliżowanie najwyższego sądu czy obsady najwyższego sądu. A jeżeli to jest zgłaszanie się z pełną świadomością, że oni tam nie chcą być, i właściwie chodzi tylko o obstrukcję, to jest czyn naganny. Można się zastanawiać, czy to nie jest czyn, który również powinien spotkać się z jakąś odpowiedzialnością. Ale to już rzecznicy dyscyplinarni będą ewentualnie oceniać”. Zob. nagranie [https://www.youtube.com/watch?v=A\\_cRL3A7x18](https://www.youtube.com/watch?v=A_cRL3A7x18)

<sup>2</sup> *Ibidem*.

uruchamianie działań wszystkich uczestniczących w procesie legislacyjnym podmiotów władzy publicznej, nosi cechę sytuacyjności właściwej dla procesu stosowania, nie zaś stanowienia prawa. Ustawodawca, inicjując w krótkich odstępach czasu proces legislacyjny, nie pozwala na sprawdzenie się w praktyce dopiero co uchwalonych norm prawnych, przyznając się jednocześnie, że uchwalone przed chwilą przepisy nie były przemyślane i nie były obliczone na długie trwanie. Tym mocniej należy podkreślić wagę powyższych stwierdzeń im bardziej zmieniane reguły prawne odnoszą się do podstawowych praw obywateli, jak to jest w opiniowanym przypadku. Obywatele mają prawo kształtować swoją sytuację prawną w świetle obowiązujących stabilnych przepisów prawa. Nie oznacza to oczywiście niezmienności norm prawnych, lecz możliwość takiego planowania swojej sytuacji życiowej przez obywatela, który nie będzie zaskakiwany nadmiernie częstymi zmianami prawa.

Zmiany w art. 43 i 44 ustawy o KRS, a w szczególności dodawany w art. 44 ust. 1b, będą skutkować **pozbawieniem kandydatów do urzędu sędziego Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co stanowić będzie naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.**

Projekt przewiduje bowiem odejście od obowiązującej dotychczas zasady, zgodnie z którą wniesienie odwołania wstrzymywało procedurę obsadzania danego miejsca w Sądzie Najwyższym. Projekt zakłada, że jeżeli uchwały KRS nie zaskarżą wszyscy uczestnicy postępowania, wówczas staje się ona prawomocna m.in. w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN. Tym samym, w istocie odwołanie staje się instytucją iluzoryczną, bowiem nawet w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia NSA dla osoby odwołującej się, niepowołanej przez KRS do pełnienia urzędu sędziego, urząd ten będzie już mógł być obsadzony przez inną osobę wskazaną przez KRS.

**1.2 Naruszenie zasady równego dostępu do służby publicznej poprzez możliwość odrzucenia przez KRS bez uzasadnienia odwołania kandydata na sędziego Sądu Najwyższego**

Duże zastrzeżenia budzi również wprowadzenie przepisu (dodawany art. 44 ust. 2 zd. 2 w ustawie o KRS), zgodnie z którym **Krajowa Rada Sądownictwa odrzuci odwołanie niespełniające wymogów formalnych lub z innych przyczyn niedopuszczalne**. Takie sformułowanie przesłanek odrzucenia może w istocie pozbawić osobę ubiegającą się o stanowisko sędziego prawa do odwołania bez żadnego uzasadnienia. Projekt ustawy nie przewiduje bowiem obowiązku uzasadnienia odrzucenia i wskazania dokładnie przyczyn tego odrzucenia. Odrzucenie odwołania nie będzie także kontrolowane przez żaden organ, w szczególności ustawodawca postanowił wyłączyć w tej sprawie drogę sądową, co stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że przymiot strony w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa oraz ochrona równych praw wynikających z równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP) musi prowadzić do możliwości skarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Zasada równego dostępu do służby publicznej realizuje się poprzez równość w staraniach o dostęp do służby, co dotyczy także ubiegania się o urząd sędziego Sądu Najwyższego. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06 (Dz. U. Nr 96, poz. 621; OTK-A 2008, nr 4, poz. 63) uznano za niezgodne z Konstytucją RP ograniczenia w prawie do odwołania od uchwał Rady dotyczących nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na stanowisko sędziego. Z art. 60 Konstytucji RP wynika zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Ten przepis Konstytucji RP z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony, nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (por. w szczególności wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163, z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16).

Dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji RP jest przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej. W prawie gwarantowanym tym przepisem Konstytucji RP mieści się również weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru do służby – władza publiczna uprawniona jest do ustalania szczególnych warunków dostępu do konkretnej służby, a więc selekcyjnego naboru do służby publicznej. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy publicznej (por. wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97).

W świetle tych fundamentalnych stwierdzeń Trybunału Konstytucyjnego jasne jest, że wprowadzenie procedury odwołania, w której efekcie kandydat do urzędu sędziego i tak nie będzie miał możliwości takiego urzędu objąć, a także wprowadzenie niejasnych kryteriów odrzucania odwołań przez KRS na posiedzeniach niejawnych, w sposób oczywisty, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, narusza art. 60 Konstytucji RP.

W świetle powyższego za niezrozumiałe i niewystarczające, a wręcz za przewrotne, uznać należy uzasadnienie wprowadzenia wskazanego mechanizmu wskazane przez projektodawcę, iż zostaje ono wprowadzone w celu uniknięcia „zbędnego obciążania sądów takimi odwołaniami” (s. 52 i 53 projektu ustawy).

### **1.3 Zmiany w procedurze opiniowania kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego**

**Zasadnicze wątpliwości budzą również inne zmiany w procedurze opiniowania kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego.** W zmienianym art. 31 ust. 1 ustawy o KRS proponuje się, by w uzasadnionych przypadkach, Przewodniczący mógł wyznaczyć zespół składający się nie z trzech, lecz z większej liczby członków Rady. Nie wiadomo jednak, czym należy uzasadniać taką konieczność, a biorąc pod uwagę, że zespół nie może składać się z wyłącznie z sędziów lub wyłącznie posłów i senatorów (art. 31 ust. 2), zwiększenie liczby członków zespołu może po raz kolejny doprowadzić do zachwiania równowagi między władzą ustawodawczą i sadowniczą (np. przy zwiększeniu liczby członków zespołu do 7 i wyznaczeniu w jego skład jednego sędziego i 6 posłów i senatorów – czemu projekt

nie zapobiega), a w konsekwencji naruszanie konstytucyjnej zasady podziału władzy – art. 10 Konstytucji RP. Należy przy tym pamiętać, że zespół ma za zadanie przygotowanie sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady.

Kolejną, jeszcze bardziej budzącą wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich proponowaną zmianą jest dodanie ust. 3 w art. 35 ustawy o KRS, który ma umożliwić zespołowi **opracowanie listy rekomendowanych kandydatów nawet wówczas, gdy nie dostarczą oni wymaganych ustawą dokumentów**. Przygotowując rekomendację zespół nie będzie zatem musiał uwzględniać „doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, dorobku naukowego, opinii przełożonych, rekomendacji, publikacji i innych dokumentów dołączonych do karty zgłoszenia” ani „opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów”. Odejście od takiego wymogu, w powiązaniu z niejasnymi przesłankami umożliwiającymi zwiększenie liczby członków zespołu może budzić istotne zastrzeżenia co do prawidłowości procedury wyboru rekomendowanych kandydatów i może w efekcie prowadzić do naruszenia podstawowych zasad transparentności procedur powoływania sędziów i w efekcie do naruszenia art. 60 Konstytucji RP, ale także art. 45 Konstytucji RP i prawa obywateli do niezależnego sądu.

## **2. Zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym (art. 8 projektu)**

### **2.1 Uwagi natury ogólnej**

W art. 8 projektu ustawy projektodawca zaproponował zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm., dalej jako: ustawa o SN), dotyczące przede wszystkim **ograniczenia liczby stanowisk sędziowskich, w odniesieniu do których każda zainteresowana osoba może zgłosić swoją kandydaturę, dołączenia do karty zgłoszenia innych dokumentów, a także obniżenia (w stosunku do obecnie wymaganej przepisami ustawy) ogólnej liczby sędziów Sądu Najwyższego, która musi być obsadzona, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN mogło wybrać i przedstawić Prezydentowi RP kandydatów do stanowiska I Prezesa Sądu Najwyższego**. Dodatkowo, zmiany w art. 8 projektu ustawy przewidują nowelizację tych

przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, które odnoszą się do wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów lub asesorów sądowych.

Wszystkie te zmiany muszą być czytane łącznie ze zmianami w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego, które wprowadzono nowelizowaną obecnie ustawą i aktualnymi wydarzeniami, na które odpowiedź stanowią przygotowane przepisy. Nawet, jeśli w pierwszej ocenie nie wydają się one zagrażać prawom i wolnościom obywatelskim, w tym w szczególności prawu do rozstrzygania spraw przez niezależny sąd, to jednak ich powiązanie z innymi przepisami może ujawniać ich istotę i budzić istotne zastrzeżenia.

W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na nowelizację art. 111 § 5 ustawy o SN, która przewiduje zmianę polegającą na tym, że wystarczy obsadzenie 2/3 liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego, wskazanej przez Prezydenta RP w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 4 ustawy o SN, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybrało i przedstawiło Prezydentowi RP kandydatury do funkcji I Prezesa Sądu Najwyższego. W art. 4 ustawy o SN przewidziano, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego, określa w drodze rozporządzenia regulamin Sądu Najwyższego, w którym ustali liczbę stanowisk sędziego SN, nie mniejszą niż 120.

Połączenie obu przepisów wyraźnie pokazuje zagrożenia, o których zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i inne podmioty, wskazywały w swoich wcześniejszych opiniach do uchwalonej w 8 grudnia 2017 r. ustawy o Sądzie Najwyższym. Ponownie należy przypomnieć, że poprzednio obowiązująca ustawa o Sądzie Najwyższym zakładała uchwalanie regulaminu SN przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Stanowiło to – ze względu na ustrojową pozycję Sądu Najwyższego – istotną gwarancję niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także gwarancję prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Należy przy tym przypomnieć, że określenie regulaminu SN przez Prezydenta RP wymaga, w świetle art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W ten sposób przemożny wpływ na treść regulaminu uzyska Prezes Rady Ministrów.

Obniżenie w ustawie wymogu liczby stanowisk sędziowskich, wymaganych do obsadzenia, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego było zobowiązane przedstawić kandydatów na I Prezesa Sądu Najwyższego, w powiązaniu z ogólnym

uprawnieniem do określenia liczby sędziów Sądu Najwyższego na podstawie art. 4 ustawy o SN oznaczać będzie możliwość wywarcia istotnego wpływu przez Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, jako organy władzy wykonawczej, na ostatecznie przedstawione kandydatury.

Zestawienie wydarzeń ostatnich dni i moment przedłożenia projektu wyraźnie potwierdza, że propozycja zmian nie wynika z potrzeby zapewnienia sprawnego funkcjonowania SN, lecz jest odpowiedzią na wydarzenia, jakie miały miejsce w ostatnich dniach i uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z 28 czerwca 2018 r., w której sędziowie uznali, że I prezesem Sądu Najwyższego do 30 kwietnia 2020 r. pozostaje prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf<sup>3</sup>.

W obecnym stanie prawnym (art. 13 § 2 ustawy z 8 grudnia 2017 r.) do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Jeżeli uchwały nie podjęto ze względu na brak wymaganego kworum, do podjęcia uchwały na kolejnym posiedzeniu wymagana jest obecność co najmniej 3/5 liczby sędziów Sądu Najwyższego, a zatem – przy uwzględnieniu, że do wyboru miało dojść, gdy obsadzonych będzie 110 stanowisk – wymagane kworum to 66 sędziów. **Połączenie art. 4 ustawy z proponowaną zmianą oraz wskazaną wyżej uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z 28 czerwca 2018 r. i liczbą obecnych sędziów SN, którzy poparli tę uchwałę oznacza wyraźnie, że to Prezydent RP i Prezes Rady Ministrów w istocie ustalą, ile będzie musiało być obsadzonych stanowisk, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN musiało przedstawić kandydatury i będą mogli tą liczbą manipulować dla osiągnięcia doraźnych celów politycznych, nie kierując się przy tym prawem obywateli do niezależnego sądu.**

Trzeba też w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 119 projektu ustawy zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym miałyby wejść w życie dniu następującym po dniu ogłoszenia, a zatem praktycznie bez zachowania wymaganego *vacatio legis*.

---

<sup>3</sup> Zob. uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z 28 czerwca 2018 r., dostępną na stronie internetowej Sądu Najwyższego.



## 2.2 Zmiany dotyczące wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów i asesorów

Projekt ustawy w art. 8 dotyczącym zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym, wprowadza również zmiany odnośnie do wprowadzonego ustawą z 8 grudnia 2017 r. wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów i asesorów.

W opinii z 11 grudnia 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził już swoje stanowisko odnośnie do wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez już urzędujących sędziów<sup>4</sup>. W opinii tej Rzecznik wskazywał, że art. 117 ustawy o Sądzie Najwyższym jest niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że pozwala odsunąć od orzekania sędziów albo asesorów sądowych, którzy posiadali objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej gwarancje zajmowania swoich stanowisk. Jest on również niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na to, iż decyzja o usunięciu sędziego z urzędu następuje wyłącznie na skutek zrealizowania się ustawowo określonej przesłanki w postaci posiadania przez sędziego bądź asesora podwójnego obywatelstwa.

W wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości już po wejściu w życie ustawy Rzecznik wyrażał pogląd o niezgodności wprowadzonych rozwiązań z art. 65 Konstytucji RP. Co prawda, proponowane obecnie zmiany mogłyby odpowiadać na część problemów, o których Rzecznik pisał we wcześniejszych stanowiskach, to jednak treść dodawanego art. 117 § 5 ustawy o SN *in fine* powoduje konieczność utrzymania wcześniejszych zastrzeżeń w odniesieniu do całego problemu. Art. 180 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje bowiem gwarancję, jaka musi zostać zachowana w przypadku odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziów w postaci złożenia sędziego z urzędu. Jest nią, przewidziany przez ustrojodawcę, wymóg polegający na tym, iż „złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu”, nie zaś żadnego innego organu. Oznacza to, że żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie. Proponowany art. 117 § 3-5 ustawy o SN wprowadzają również wyraźny element uznaniowości KRS. KRS będzie bowiem mogła

---

<sup>4</sup> Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 grudnia 2017 roku: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20w%20sprawie%20KRS%20i%20SN%2C%2011.12.2017.pdf>. Zob. również pismo do Ministra Sprawiedliwości S z 15 lutego 2018 r. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20Ministra%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20ws.%20obywatelstwa%20s%C4%99dzi%C3%B3w.pdf>

wyrazić zgodę mając na względzie okoliczności związane z nabyciem obywatelstwa i konsekwencje wynikające ze zrzeczenia się go. Brak możliwości odwołania się od takiej decyzji KRS, przy jednoczesnym niedookreśleniu zasad jej podejmowania, prowadzić może do nierówności w sytuacji sędziów, którzy obecnie posiadają nie tylko polskie obywatelstwo.

W tym miejscu należy odnieść się również do art. 16 projektu ustawy, który konwaliduje nieprawidłową z punktu widzenia zasad ochrony danych osobowych praktykę, jaka miała miejsce w ostatnich tygodniach, o której Rzecznik Praw Obywatelskich informował Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (obecnie Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych)<sup>5</sup>. Minister Sprawiedliwości, żądając składania oświadczeń przez sędziów, działał z naruszeniem art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Wprowadzenie w ustawie podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych przez Ministra Sprawiedliwości jest kierunkowo pozytywne, jednak nie zmienia ogólnej oceny braku zgodności z Konstytucją RP odnośnie do wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów.

### **3. Zmiany w Prawie o ustroju sądów powszechnych (art. 2 projektu)**

#### **3.1 Zniesienie zasady kworum koniecznego dla podjęcia uchwały przez organy samorządu sędziowskiego**

Istotne wątpliwości Rzecznika budzi również rozwiązanie przewidziane w proponowanym art. 33 § 5, art. 35 § 7 oraz art. 36a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm., dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych). Przepisy te prowadzą do **zniesienia dotychczas obowiązującej zasady kworum wymaganej do wiążącego podjęcia uchwał przez organy samorządu sędziowskiego**. Zgodnie z zasadą kworum dla ważności podjęcia uchwały przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego w postaci zgromadzeń sędziów wymagana jest obecność co najmniej połowy wszystkich członków zgromadzenia.

---

<sup>5</sup> Pismo z 23 maja 2018 r. dostępne na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich pod poniższym linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20GIODO%20w%20sprawie%20obywatelstwa%20s%C4%99dzi%C3%B3w.pdf>

Postanowienia zawarte w art. 33 § 5, art. 35 § 7 oraz art. 36a § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych znoszą ten wymóg, wprowadzając jednocześnie zasadę „bezwzględnej większości głosów” dla podjęcia przez organy samorządu sędziowskiego, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji; zgromadzenie ogólne sędziów okręgu oraz zebranie sędziów danego sądu (por. art. 3 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych) wiążącej uchwały.

Brak obowiązywania zasady kworum w trakcie podejmowania uchwał przez organy kolegialne (przedstawiciele środowisk sędziowskich w danym sądzie, w danym okręgu lub na obszarze danej apelacji), których skutki dotyczą wszystkich członków tego środowiska uznać należy za wysoko niepokojące zjawisko. Należy bowiem postawić pytanie o *ratio legis* takiego rozwiązania, które nie zostało wskazane przez projektodawcę w uzasadnieniu. Jednym z możliwych scenariuszy tak ukształtowanego stanu prawnego jest możliwość zwoływania posiedzeń zgromadzeń lub zebrania sędziów przez wskazane podmioty (por. art. 33 § 6, art. 35 § 8 oraz art. 36a § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych), bez poinformowania o tym fakcie wszystkich uprawnionych do udziału w tych posiedzeniach przedstawicieli środowisk sędziowskich, lecz jedynie tych „przychylnych” władzom sądu, a następnie podjęcie w takim ograniczonym składzie osobowym wiążących środowisko sędziowskie uchwał bezwzględną większością głosów. W ocenie Rzecznika, **przewidziane rozwiązanie może prowadzić do znaczącego ograniczenia samorządności w sądach powszechnych.**

Należy przy tym podkreślić, że tylko wyjątkowe okoliczności powinny przemawiać za zniesieniem funkcjonowania zasady kworum. Jednocześnie prawodawca dokonując odstępstwa od zasady kworum powinien wyraźnie wskazać, jakie względy przemawiają za zniesieniem obowiązywania tej zasady.

### **3.2 Ograniczenie kompetencji kolegium sądu apelacyjnego**

Proponowany w projekcie art. 22a § 5 przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencję polegającą na rozpatrywaniu odwołań sędziego lub asesora sądowego, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu.

W dotychczasowym stanie prawnym kompetencja ta należała do kolegium sądu apelacyjnego (por. dotychczasowy art. 22a § 5 Prawa o ustroju sądów powszechnych), ponieważ zgodnie z art. 29 § 1 pkt 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych rolą kolegium jest m.in. wyrażanie opinii w sprawach osobowych sędziów.

W ten sposób dochodzi do wyłączenia kolegium sądu apelacyjnego (składającego się z pięciu członków, wybieranych przez zebranie sędziów sądu apelacyjnego spośród sędziów tego sądu, a także z prezesa sądu apelacyjnego - por. art. 28 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych) z tego ważnego – z punktu widzenia wewnętrznej organizacji sądu – procesu.

W omawianym kontekście należy zastanowić się, czy istnieje realna potrzeba zmiany podmiotu (z Kolegium na KRS) rozpatrującego odwołania sędziów i asesorów sądowych dotyczących decyzji, które skutkują zmianą zakresu ich obowiązków, czy też zmiana ta związana jest ze zmianą składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa na skutek uchwalonej w dniu 8 grudnia 2017 r. ustawie zmieniającej ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 3)<sup>6</sup>.

W ocenie Rzecznika, brak uzasadnienia przez projektodawcę wskazanej zmiany skłania do przyjęcia tezy, iż jest to zmiana wprowadzona w wyniku podporządkowania nowej Krajowej Rady Sądownictwa czynnikom politycznym, co umożliwia przedstawicielom władzy ustawodawczej i wykonawczej pośredni wpływ na decyzje odnoszące się do spraw związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem sądownictwa. Całościowe spojrzenie na zaproponowane zmiany wpływa na ich negatywną ocenę. Prowadzą one bowiem do ograniczenia uprawnień przedstawicieli kolegium wybranych przez samorząd sędziowski na rzecz organu wybranego przez polityków, jakim jest obecna Krajowa Rada Sądownictwa.

### **3.3 Zmiana dotycząca zasady niezmienności składu orzekającego w sprawie sądowej**

---

<sup>6</sup> Wskazaną ustawą dokonano zmian w ustawie o KRS w taki sposób, że przyznano Sejmowi RP prawo wyboru 15 sędziów do KRS.

Stosownie do obecnej treści art. 47b § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, „zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie”. W art. 2 pkt 15 projektu proponuje się natomiast zmianę treści art. 47b § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych poprzez przesunięcie działania zasady niezmienności składu dopiero na etap po odbyciu posiedzenia, o którym zawiadamia się strony.

Projektowane rozwiązanie odbiera społeczeństwu gwarancję, że skład sądu (zazwyczaj jednoosobowy) rozpoznającego ich sprawę nie będzie przedmiotem manipulacji ze strony podmiotów zewnętrznych. W ocenie Rzecznika, uzasadnienie wprowadzenia powyższej zmiany poprzez fakt, że „umożliwi to bardziej elastyczne zarządzanie sprawami, w których nie podjęto jeszcze żadnych czynności na rozprawie lub posiedzeniu jawnym” (por. s. 43 projektu ustawy), nie jest przekonujące.

#### **4. Zmiany w ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 5 projektu)**

##### **4.1 Dyskryminacja ze względu na wiek wobec kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą**

Proponowany art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2018 r., poz. 624 ze zm.) wprowadzają górne ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą. Ograniczenia te będą wynosić 35 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz 40 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą.

W ocenie Rzecznika istnieją poważne wątpliwości, czy przyjęte ograniczenie wiekowe nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wyrażonych m.in. w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 8 ust. 1

pkt 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r., poz. 1219, dalej: ustawa o równym traktowaniu) zakazane jest nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcania i doskonalenia zawodowego. Ustawa ta nie ma zastosowania, gdy odmienne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek jest obiektywnie i racjonalnie uzasadnione celem zgodnym z prawem. Środki służące realizacji tego celu muszą być, zgodnie z art. 5 pkt 8 lit. a) ustawy o równym traktowaniu, właściwe i konieczne.

W ocenie Rzecznika, uzasadnienie projektu ustawy nie dostarcza argumentów dla wprowadzenia omawianego ograniczenia wieku. Powstają zatem wątpliwości co do tego, czy obowiązujący limit jest obiektywnie i racjonalnie uzasadniony i ma charakter środka właściwego i koniecznego, zgodnie z art. 5 pkt 8 lit a ustawy o równym traktowaniu.

Należy wprawdzie zaznaczyć, iż w obecnym stanie prawnym istnieją również inne drogi prowadzące do objęcia urzędu sędziego, takie jak m.in. uprzednie wykonywanie przez określony czas zawodu adwokata, radcy prawnego, czy notariusza (okres trzyletni) albo posiadanie tytułu naukowego profesora czy stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych (por. art. 61 § 2 pkt 3 i 4 pkt Prawa o ustroju sądów powszechnych). Nie zmienia to jednak faktu, iż projektodawca wprowadzając ograniczenie wiekowe, jako jeden z warunków ubiegania się o urząd sędziego poprzez ścieżkę polegającą na odbyciu aplikacji lub aplikacji uzupełniającej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury dopuszcza się zróżnicowania podmiotów podobnych (kandydatów do zawodu sędziego), bez wskazania na uzasadnione powody takiej decyzji.

## **5. Uwagi dotyczące procesu stanowienia prawa**

Analiza całego projektu ustawy prowadzi do wniosku, że konieczność jej przygotowania nie jest odpowiedzią na istniejące problemy wymiaru sprawiedliwości, lecz jest odpowiedzią na aktualną sytuację, jaka zaistniała w wyniku przyjęcia ustaw dotyczących sądownictwa, które w ocenie wielu instytucji i organizacji międzynarodowych (Komisji Weneckiej, Komisji Europejskiej, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka - ODIHR, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ, Grupy Państw Przeciwko

Korupcji- GRECO) uznane były za niespełniające standardów międzynarodowych. Wprowadzanie istotnych zmian w ustawach poprzez projekty poselskie, co umożliwia ominięcie uzgodnień i konsultacji społecznych, musi być ocenione negatywnie.

Tryb prac nad projektem ustawy jest wyjątkowo pośpieszny. Projekt ustawy trafił do Sejmu w dniu 11 lipca 2018 r., a już następnego dnia Marszałek Sejmu RP nadał mu numer druku (druk nr 2731) i skierował do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze czytanie, zgodnie z art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej. Wyraźnie więc widać, że intencją projektodawców i Marszałka Sejmu RP jest uchwalenie ustawy na najbliższym posiedzeniu Sejmu RP.

Zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu<sup>7</sup>, wnoszony projekt ustawy musi zawierać uzasadnienie, w którym powinny znaleźć się konieczne elementy. W szczególności, z uzasadnienia muszą wynikać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Niestety, ta analiza w uzasadnieniu do projektu nie została przeprowadzona prawidłowo, co jednak nie skłoniło Marszałka Sejmu RP do zwrócenia wnioskodawcy projektu ustawy w trybie wynikającym z art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu. Autorzy projektu podają, że projekt wywołuje pozytywne skutki społeczne, nie wskazują natomiast zupełnie, w oparciu o jakie przesłanki dokonują takiego stwierdzenia. W świetle przedstawionych wyżej problemów wyraźnie widać, że uchwalenie ustawy w zaproponowanym kształcie wyłącznie pogłębi istniejący kryzys w przestrzeganiu zasady niezależności sądów i trójpodziału władzy. Tym samym trudno jest mówić o pozytywnych skutkach projektu. Autorzy uzasadnienia (wnioskodawcy) nie przedstawili żadnych argumentów przemawiających za przedstawioną przez siebie tezą.

Podobne wątpliwości budzi stwierdzenie, że projekt nie jest sprzeczny z prawem europejskim. Do projektu, chociaż nadano mu już numer druku sejmowego, nie dołączono nawet opinii Biura Analiz Sejmowych w tej sprawie. Tymczasem trzeba pamiętać o tym, że – co wynika bezsprzecznie z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* (ECLI:EU:C:2018:117), art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej powierza zadanie

<sup>7</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2018 r., poz. 544, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, data ostatniego dostępu: 16.07.2018 r.

zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii również sądom krajowym (czyli zarówno sądom powszechnym, jak i Sądowi Najwyższemu). Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie UE są zobowiązane ustanowić środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Tak więc zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach. Każde państwo członkowskie musi zatem zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, a zatem były organami niezależnymi od władzy wykonawczej czy ustawodawczej.

Krytycznie należy ocenić również brak w zasadzie niezbędnego okresu *vacatio legis*, zwłaszcza w odniesieniu do zmian w ustawie o KRS i SN. Prowadzi to do naruszenia art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika nie tylko nakaz ustanowienia okresu przejściowego, ale także takiego określenia jego trwania, by istniała realna możliwość zapoznania się z nowym prawem.

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), przedstawiam Panu Marszałkowi moje uwagi z uprzejmą prośbą o uwzględnienie ich w toku procesu legislacyjnego. Będę wdzięczny za przekazanie moich uwag Posłankom i Posłom, którzy będą rozpatrywać projekt ustawy.