

STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 10 stycznia 2020 r.

w przedmiocie ustawy z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 69, druk senacki nr 30)

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, przedstawionym przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 13 grudnia 2019 r. (SPS-WP-173-18/19) stwierdza, że ustawa w brzmieniu uchwalonym przez Sejm 20 grudnia 2019 r., przekazana do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu służy realizacji konstytucyjnej zasady trójpodziału władz, wynikającej z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej. Jednocześnie ustawa nie narusza zasad, dla ochrony których została powołana Krajowa Rada Sądownictwa (art.186 Konstytucji). Preambuła projektu stwierdza, że wystąpiła uzasadniona konieczność wprowadzenia konkretnych zmian, służących ochronie gwarancji bezpieczeństwa prawnego obywateli i ich zaufania do Państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Zmiany te służą ochronie niepodważalnego charakteru statusu sędziego, którego dotychczasowy stan prawny nie zapewnia w dostatecznie wysokim stopniu – to jest w zakresie w jakim obowiązujące prawo nie dotyczy podstawowej kwestii dla ustroju sądownictwa w Polsce – konieczności przeciwdziałania zjawisku podważania statusu sędziego przez jakikolwiek organ władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. W ocenie Rady niektóre działania ze strony przedstawicieli władzy sądowniczej zaczęły zagrażać samej władzy sądowniczej oraz stały się w ostatnim czasie zjawiskiem o charakterze destabilizującym fundamenty Państwa, co świadczy o konieczności pilnej regulacji tych kwestii. Z tych względów Krajowa Rada Sądownictwa, co do zasady, opiniuje przedstawione jej przepisy pozytywnie.

Niezależnie od powyższego, w trosce, aby wprowadzane w ustroju sądownictwa zmiany odpowiadały zasadom niezależności sądów, określonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 176, art. 178, art. 179, art. 180, art. 181) oraz zasadom prawa unijnego Rada zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia poniżej opisanych uwag, skoncentrowanych na najbardziej istotnych dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów kwestiach, takich jak: organizacja i zadania organów sądów oraz samorządu sędziowskiego, proces obsady

stanowisk sędziowskich oraz odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów.

Utworzenie w ramach samorządu sędziowskiego zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego wzmocni samorządność sędziowską, gdyż z założenia przesunęła kompetencje na szczebel niższy – stanowiący podstawę funkcjonowania sądownictwa powszechnego. Wyposażenie takiego organu w odpowiednie kompetencje umożliwiłoby każdemu sądowi rejonowemu bezpośrednio sprawowanie samorządowego modelu zarządzania sądem na szczeblu podstawowym – najbardziej istotnym dla obywatela i funkcjonowania Państwa. Z podobnych względów należałoby skorygować zasady kształtowania składu osobowego kolegium sądu (z uwzględnieniem głosu zgromadzenia wszystkich sędziów danego sądu).

W zakresie zasad funkcjonowania zgromadzeń ogólnych sędziów zaakcentować należy, iż słusznym jest rezygnacja z wymogu *quorum* dla podejmowania uchwał zgromadzenia ogólnego sędziów i dodatkowe wprowadzenie zasady, że zapadają one zwykłą większością głosów. Rozważenia wymaga wprowadzenie stosownej korekty w art. 33 § 1 i 35 § 1 pusp poprzez umożliwienie udziału, w głosowaniu i współdecydowaniu, o sprawach dotyczących funkcjonowania danego sądu, sędziów delegowanych w trybie art. 77 § 1 pkt 1 pusp.

Rada pozytywnie ocenia zmiany w art. 33 § 5 i 35 § 5 pusp wprowadzające pełną transparentność i jawność funkcjonowania zgromadzeń ogólnych sędziów (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Analogiczną zmianę należy wprowadzić na poziomie zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego tj. w art. 36a § 4 pusp.

Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie ocenia ustawę w zakresie zmian dotyczących składu kolegium na szczeblu sądu apelacyjnego i okręgowego (przyjęcie, że składają się one z prezesa danego sądu i prezesów sądów okręgowych/rejonowych z odpowiedniego obszaru właściwości). Zmiana w art. 28 i 30 pusp zasługuje na aprobatę, z tego względu, iż dotychczasowa konstrukcja przepisów regulujących skład kolegium nie służyła racjonalnemu administrowaniu sądem. W związku z czym zmiana ta uzupełnia i usprawnia dopracowywany od lat menadżerski model zarządzania sądem. Jednocześnie wątpliwości Rady budzi wyeliminowanie przedstawicieli środowiska sędziowskiego w kolegiach, dokonywanego w trybie wyboru przez sędziów. Zasadnym wydaje się rozważenie zmiany art. 34 § 1 pkt 2 oraz 36 § 1 pkt 2 w sposób umożliwiający fakultatywny udział delegatów w posiedzeniach kolegiów sądów w szerszym zakresie niż tylko dla proponowanego opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Umożliwienie udziału wybranym przez zgromadzenie do składu kolegium sędziom pozytywnie wpłynęłoby na mechanizmy zarządzania sądem przynajmniej w okresie trwania reformy sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega jednocześnie fakt przesunięcia uprawnień do opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie z kompetencji zgromadzeń sędziowskich. Zmiany w tym zakresie będą służyć pogłębieniu sprawności postępowania oraz

znacząco ograniczą koszty społeczne poprzedniego stanu prawnego, przyznającego organom samorządowym uprawnienie, z którego zaprzestawały one korzystać, pomimo stawiennictwa osób, realizujących swoje uprawnienie do stawania w konkursach sędziowskich. Celem uniknięcia takiej arbitralności i braku poszanowania praw mniejszości przez większość, takie rozwiązanie należało ocenić pozytywnie, także jako służące realizacji szerszego niż dotychczas dostępu innych profesji prawniczych do zawodu sędziego. Jest to właściwym kierunkiem także z tego powodu, że prezesi sądów odpowiadają za równomierne rozłożenie obowiązków na sędziów, co nie jest możliwe w sytuacji blokowania dopływu kadr do sądów powszechnych (problem ten Rada monitoruje na bieżąco, podejmując uchwały w sprawie odwołań od zmian podziałów czynności).

Odnośnie do procesu obsady wolnych stanowisk sędziowskich Rada stwierdza, że każdorazowe wyrażenie opinii stanowiło ważny element procedury obsady stanowisk sędziowskich, zaś fakt nie wyrażenia przez środowisko sędziowskie stanowiska w konkretnych postępowaniach, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o KRS, nie był przeszkodą do podjęcia uchwały przedstawiającej wybranego kandydata Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do powołania. Mając powyższe na uwadze, w razie zaistnienia dodatkowych okoliczności uniemożliwiających Radzie podjęcie stosownej uchwały w sprawie indywidualnej bądź uznania za konieczne utrzymanie procedury opiniowania kandydatów przez środowisko sędziowskie, Rada widzi potrzebę uzupełnienia np. przepisu art. 57ah pusp o kolejny paragraf, który wprost regulowałby kwestię przekazywania przez prezesa sądu zgromadzonych materiałów Krajowej Radzie Sądownictwa. Taka zmiana umożliwiłaby zarówno zachowanie opiniodawczej roli zgromadzeń sędziowskich jak i usunęłaby wątpliwości co do zasad kontynuowania postępowania w razie przeszkód w uzyskaniu stosownych stanowisk organów samorządu sędziowskiego przewidzianych na tym etapie procesu nominacyjnego.

Rada pozytywnie opiniuje zmianę art. 55 pusp, albowiem precyzuje konstytucyjną definicję sędziego sądu powszechnego oraz wychodzi naprzeciw tezie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C 585/18, C 624/18 i C 625/18 o niepodważalności konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (m.in. teza 133). Rada wskazuje jednak, że koniecznym byłoby doprecyzowanie w sposób jednoznaczny skutków braku złożenia ślubowania, a mianowicie czy brak jego złożenia oznacza zrzeczenie się stanowiska sędziego w ogóle, czy też na danym szczeblu instancyjnym, do czasu wprowadzenia jednolitego stanowiska sędziego sądu powszechnego (art. 66 § 2 pusp) w dalszej części reformy sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa, w zakresie zmian dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, pozytywnie ocenia przepisy uchwalone 20 grudnia 2019 r.

Konieczność ich wprowadzenia wynika między innymi z niedopuszczalnego kwestionowania przez niektórych sędziów konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 107 § 1 pkt 3 pusp).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie z dnia 3 czerwca 2008 r., Kpt 1/08, OTK – A 2008, nr 5, poz. 97 czy wyrok K 18/09 z dnia 25 czerwca 2012 r., OTK-A 2012, nr 6, poz. 63) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. postanowienie OSK 857/17 z dnia 7 grudnia 2017 r., LEX nr 2441401 i wskazane w nim dalsze obszernie orzecznictwo) przyjmuje się, że powołanie sędziego jest aktem prawa ustrojowego, polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej. Jest to rozstrzygnięcie dyskrecjonalne prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w przytoczonym orzeczeniu, powoływanie sędziów przez prezydenta nie jest uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz bezpośrednim stosowaniem norm konstytucyjnych. W zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa państwa polskiego, symbolizując majestat państwa, jego suwerenność wykracza poza sfery działalności administracyjnej. W ramach kompetencji prezydenta z art. 179 Konstytucji mieści się także uprawnienie do odmowy uwzględnienia wniosków KRS, jeżeli sprzeciwiłaby się ona wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja.

Podważenie aktu powołania na urząd sędziego byłoby możliwe tylko w razie uznania, że akt ten został powzięty w czasie wykraczającym poza kadencję prezydenta albo, że dokonała go inna osoba, czyli w przypadku ustalenia nieistnienia tego aktu (*actus non existens*).

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zachodzi konieczność doprecyzowania pojęć nieostrych w rozumieniu prawa karnego w art. 107 § 1 pkt 2 pusp.

Należy rozważyć doprecyzowanie frazy „działania lub zaniechania mogące”. Liczba mnoga wskazuje, że tylko wielokrotne (co najmniej dwa) zachowania tego typu byłyby podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej zaś poza jej zakresem byłoby jednorazowe zachowanie. Z tego względu Rada proponuje, aby w miejsce liczby mnogiej umieścić liczbę pojedynczą.

Dodatkowo należy zauważyć, że umieszczenie w ustawie opisu strony przedmiotowej jako „działania lub zaniechania mogącego utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości” nie jest zabiegiem właściwym. Poprawna legislacyjnie redakcja powinna otrzymać brzmienie określające dokonanie. Oczywiście jest, że delikt ten również będzie typizowany jako usiłowanie - zgodnie z zasadami ogólnymi kk.

Powyższa pozytywna ocena i uwagi dotyczą także brzmienia art. 72 § 1 pkt 3 ustawy o SN oraz art. 23a § 2 i art. 37 § 2 pkt 3 ustawy o sądach wojskowych.

Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie ocenia uchwalone przez Sejm zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Wprowadzane zmiany zwiększają transparentność procedury wyboru Pierwszego Prezesa SN – między innymi dzięki wprowadzeniu uproszczonych zasad co do przewodniczenia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego dokonującemu wyboru kandydatów na to stanowisko oraz terminów zwoływania kolejnych posiedzeń tego organu. Zmiany gwarantują udział wszystkich Sędziów Sądu Najwyższego w tym wyborze. Uchwalone przepisy zabezpieczają prawidłowy tok procedury wyboru Pierwszego Prezesa SN i umożliwiają jej przeprowadzenie także w wypadku nieprzewidzianych okoliczności – określają konkretne wymagania co do obecności członków Zgromadzenia i zasady postępowania w razie braku wymaganego kworum. Jednocześnie zabezpieczają i umożliwiają prawidłowy tok postępowania wyboru Pierwszego Prezesa SN – określają zasady przekazania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej listy kandydatów na to stanowisko oraz wprowadzają niedopuszczalność zwołania Zgromadzenia w celu wyboru kandydatów (j.w.) po przekazaniu listy kandydatów wraz z protokołem głosowania.

Krajowa Rada Sądownictwa ocenia jako właściwy kierunek wzmacniający rolę Prezydenta RP w procedurze wyboru Pierwszego Prezesa SN. Zarówno przewidziane w ustawie uprawnienia Prezydenta w zakresie wyznaczania w wyjątkowych sytuacjach przewodniczącego Zgromadzenia, określenie zasad przekazywania listy kandydatów jak i zasad powierzenia wykonywania obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w przypadku niemożliwości wyboru kandydatów należy ocenić pozytywnie, jako wzmocnienie roli Prezydenta RP – osoby posiadającej najmocniejszy mandat demokratyczny w państwie.

Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie ocenia zmiany dotyczące rozpoznawania odwołań od jej uchwał. Wprowadzenie zasady łącznego rozpoznawania i rozstrzygania, tj. w toku jednego postępowania przed Sądem Najwyższym, odwołań od uchwał Rady dotyczących tego samego postępowania usprawni ten etap procedury obsady stanowisk sędziowskich oraz umożliwi Sądowi Najwyższemu pełniejsze odniesienie się do ogółu materiałów danego postępowania oraz uwzględnienie realiów danego postępowania – w szczególności przy wielości obsadzanych stanowisk sędziowskich i tożsamości podnoszonych zarzutów. Dotychczasowa praktyka rozdzielnego rozpoznawania odwołań powoduje znaczącą przewlekłość w procedurze nominacyjnej.

Pozytywnej oceny wymaga także modyfikacja sposobu dokonywania doręczeń przez Sąd Najwyższy w sprawach dotyczących uchwał w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego. Rada podkreśla jednak, że wprowadzenie zasady doręczania pism i innych dokumentów za pośrednictwem systemu

teleinformatycznego i wynikających z tego rygorów uznania takiej korespondencji za doręczoną wymagać będzie stosownej modyfikacji tego systemu.

Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie ocenia także rozszerzenie obecnie obowiązujących zasad zgłaszania kandydatur na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym na stanowiska w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i wojewódzkich sądach administracyjnych (zmieniany art. 29 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Rada zwraca jednak uwagę, że powyższa regulacja spowoduje znaczne jej obciążenie dodatkowymi czynnościami wynikającymi z przyjmowania wpływu tych kategorii zgłoszeń, czego nie uwzględnia jej budżet.

W świetle powyższej analizy proponowanych zmian, odnoszących się do podstaw ustrojowych polskiego sądownictwa, Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na konieczność zachowania odpowiednich form ekspresji przez niektórych przedstawicieli środowisk prawniczych. Rada widzi potrzebę dialogu środowisk prawniczych, opartego na wzajemnym szacunku i zrozumieniu, który podniósłby poziom dyskursu prowadzonego w przestrzeni publicznej, a dotyczącego ważkich dla ustroju państwa kwestii.