

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 31 sierpnia 2016 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw (wersja projektu z 20 lipca 2016 r.)

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z uzupełnionym projektem ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw, przesłanym do Biura Rady przy piśmie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z 22 lipca 2016 r. nr DL-I-410-9/15 (160722-01442), podtrzymuje w całości stanowisko wyrażone w opinii z 26 kwietnia 2016 r. do poprzedniej wersji przedmiotowego projektu ustawy.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia przedstawiony projekt ustawy w zakresie dotyczącym propozycji zmian w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm, dalej jako „usp”), zarówno w zakresie dotyczącym procedury wprowadzania zmian ustrojowych ustawą, której głównym celem jest wykonanie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11), w którym Trybunał wskazał na zasadność podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w zakresie dotyczącym orzecznictwa sądów krajowych rozpoznających sprawy o przewlekłość, jak i proponowanych rozwiązań prawnych.

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie ocenia połączenie w przedłożonym do zaopiniowania projekcie propozycji zmian w kilku niepowiązanych ze sobą merytorycznie ustawach. Jest to praktyka sprzeczna z § 92 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908 ze zm.), z którego wynika zasada, że jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę,

a odstępianie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Takie zależności nie występują natomiast między zmienianymi ustawami w przedłożonym projekcie. Nie jest dobrą praktyką dokonywanie nowelizacji ustawy ustrojowej w zakresie niezwykle istotnym, ustawą dotyczącą regulacji odnoszących się do procedury sądowej i sprawności postępowań, a nie dotyczących funkcjonowania sądownictwa. Ustawy ustrojowe, z uwagi na ich rangę i znaczenie dla sprawnego funkcjonowania państwa, powinny być procedowane odrębnie, a ich uchwalanie poprzedzone szeroko zakrojoną debatą społeczną. Ustawodawca przed wprowadzeniem zmian ustrojowych powinien wnikliwie rozważyć zarówno argumenty przemawiające za wprowadzeniem określonych rozwiązań prawnych, jak i argumenty przeciwne. Rozważania te powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu ustawy, bowiem w przeciwnym razie brak jest możliwości oceny zasadności i racjonalności proponowanych zmian. Brak odpowiedniej analizy na etapie procesu legislacyjnego, w szczególności, gdy zmiany dotyczą funkcjonowania sądów i statusu sędziów, może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawca powinien dążyć do wzmocnienia pozycji i niezależności sądów i sędziów, bowiem sprawnie działające i niezależne sądy stanowią fundament funkcjonowania państwa. Rada zwraca uwagę na lakoniczność, a w zasadzie brak, uzasadnienia opiniowanego projektu w części uzupełnionej. Zgodnie z art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.) uzasadnienie projektu ustawy powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej oraz przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji, a także informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Przedstawione uzasadnienie nie spełnia tych wymagań, w szczególności nie przedstawia w sposób rzetelny i wyczerpujący oceny dotyczącej skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, co w istocie

utrudnia przedstawienie kompleksowej opinii do projektu poprzez odniesienie się także do motywacji projektodawcy. Brak odpowiedniego uzasadnienia projektu stanowi istotne naruszenie procedury legislacyjnej, w szczególności gdy uwzględnia się, że normowana w projekcie materia ma charakter ustrojowy, i budzi poważne wątpliwości i zastrzeżenia.

Ponadto Rada zgłasza następujące uwagi merytoryczne do uzupełnionego projektu ustawy.

I.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia obowiązku składania oświadczenia majątkowego od obowiązkowego opublikowania jego treści w trybie proponowanym w projekcie. Analiza projektu i jego uzasadnienia wskazuje na to, że projektodawca nie uwzględnił różnicy w sytuacji osób pełniących funkcje publiczne z wyboru i osób powoływanych w innym trybie. Rada nie kwestionuje co do zasady obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne; nie kwestionuje też takiego obowiązku nałożonego od wielu lat na sędziów pełniących urząd we wszystkich sądach. Sędziowie składają oświadczenia majątkowe i obowiązku tego także nie kwestionują. Warto podkreślić, że w obecnym stanie prawnym sędziowie zaliczają się do grupy osób podlegających szczegółowej i pogłębionej analizie majątkowej. Składane przez nich oświadczenia majątkowe są bowiem w każdym roku badane przez kolegia właściwych sądów apelacyjnych, a ponadto przesyłane do urzędów skarbowych, gdzie również podlegają wnikliwej analizie w konfrontacji z rocznymi zeznaniami podatkowymi.

Projektodawca pomija okoliczność, że rzeczywiste skutki zamierzonych działań będą znacznie szersze i dotkną także małżonków sędziów, skoro publikowane oświadczenia mają obejmować składniki majątku wspólnego, także gdy osoby te nie pełnią żadnych funkcji publicznych (np. prowadzą działalność gospodarczą). Dla takich zamierzeń brak zatem uzasadnienia, które legło u podstaw wprowadzenia do porządku prawnego obowiązku składania oświadczeń majątkowych.

Rada zauważa, że inne są możliwości i konieczność weryfikacji i oceny sytuacji majątkowej funkcjonariuszy publicznych pochodzących z wyboru oraz osób powoływanych i weryfikowanych przed powołaniem w innym trybie. Osoby pełniące funkcje publiczne z wyboru muszą z tego względu podlegać ściślejszej kontroli społecznej aniżeli funkcjonariusze przechodzący szczegółową weryfikację przed powołaniem.

Zdaniem Rady kluczowa dla oceny projektu ustawy jest postulowana w nim

powszechność dostępu do danych objętych oświadczeniem majątkowym i zakres informacji podlegających ujawnieniu.

Niepodawanie adresu nieruchomości nie chroni przed ustaleniem miejsca jej położenia. Projektodawca nie dostrzega, że ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.) w art. 36⁴ zawiera katalog podmiotów uprawnionych do dostępu do ksiąg wieczystych w sposób umożliwiający powiązanie nieruchomości z osobą, a to pozwala przy wykorzystaniu również innych regulacji na identyfikację adresu nie tylko składającego oświadczenie ale także ich małżonków.

Prywatność obywateli podlega ochronie na podstawie art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenie tego prawa konstytucyjnego wymaga wskazania co najmniej porównywalnego dobra konstytucyjnego podlegającego ochronie i wykazania niemożności osiągnięcia zamierzonego celu w inny sposób. Nawet wówczas podstawowym kryterium dotyczącym wyważenia ingerencji w prawa obywatelskie, także osób pełniących funkcje publiczne, jest zasada proporcjonalności, a ograniczenie ich możliwe jest tylko w niezbędnych granicach. Niewątpliwie ujawnienie dochodów i sytuacji majątkowej obywatela jest ingerencją w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Zagadnienie to reguluje także art. 8 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2; Dz.U. z 1993r. Nr 61 poz.284 ze zm.), który stanowi, że *„niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”*. Europejski Trybunał Praw Człowieka w licznych orzeczeniach wyraził stanowisko, że ochrona danych osobowych ma podstawowe znaczenie dla wykonywania prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, któremu poświęcony jest art. 8 Konwencji. Prawo krajowe musi zatem wprowadzić odpowiednie gwarancje zapobiegające takiemu wykorzystywaniu danych o charakterze osobowym, które nie jest zgodne z gwarancjami przewidzianymi w tym artykule. Trybunał w wyroku *Merger i Cros przeciwko Francji* z 22 grudnia 2004 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 68864/01, § 46, stwierdził, że *„artykuł 8 gwarantuje także prawo do poszanowania życia rodzinnego”*. Trybunał zwrócił uwagę, że *„pojęcie „życie rodzinne” nie obejmuje wyłącznie relacji o charakterze socjalnym, kulturowym lub moralnym między*

określonymi osobami, ale również interesy materialne”. Podobnie ETPCz orzekł w wyroku z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie Amann przeciwko Szwajcarii wskazując, że pojęcie „życie prywatne” nie może być interpretowane w sposób zawężający.

W literaturze prawniczej przyjmuje się, że prawo do poszanowania życia rodzinnego nie jest bezwzględnie chronione i nie można z niego korzystać niezależnie od okoliczności. Jednak *„prawo to ma przede wszystkim chronić jednostkę przed arbitralną ingerencją ze strony władz publicznych. Artykuł 8 nie tylko jednak zmusza państwa do powstrzymania się od niej. W uzupełnieniu tego negatywnego zobowiązania mogą również ciążyć na nich pozytywne obowiązki potrzebne dla skutecznego poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, podobnie jak domu i korespondencji. Obowiązki te mogą obejmować środki zabezpieczające poszanowanie tego prawa nawet w stosunkach między osobami prywatnymi, gdyż gwarancje wspomnianego artykułu mają przede wszystkim umożliwić rozwój - bez ingerencji z zewnątrz - osobowości jednostki w jej stosunkach z innymi istotami ludzkimi. Wynika z tego, że relacje z innymi osobami, nawet w kontekście publicznym, mieszczą się do pewnego stopnia w granicach pojęcia «życie prywatne». Każdej osobie, nawet publicznie znanej, należy zapewnić możliwość uprawnionego oczekiwania ochrony i poszanowania jej życia prywatnego”* (Nowicki. M, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, LEX 2013 r.).

Podsumowując, przewidziane między innymi w Konwencji gwarancje ochrony życia prywatnego stanowią tzw. prawa podstawowe respektowane przez Unię Europejską, a zatem ingerencja w nie musi mieć uzasadnienie nie tylko w świetle postanowień Konwencji, lecz także prawa europejskiego. Wobec powyższego powstają poważne wątpliwości czy projektowane rozwiązania uwzględniają unormowania prawa europejskiego. Nie rozwiewa ich zawarte w uzasadnieniu projektu lakoniczne i niepoparte stosowną argumentacją stwierdzenie, że *„projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej”*. Zestawienie proponowanych rozwiązań w zakresie ujawniania danych osobowych objętych oświadczeniem majątkowym z wzorcem, jaki stanowią uregulowania dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu danych oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, prowadzi do wniosku o braku zgodności projektu z prawem europejskim. Zgodnie z treścią dyrektywy dane o dochodach osób zajmujących określone w projektowanej ustawie stanowiska stanowią dane osobowe w myśl jej przepisów, ponieważ dotyczą zidentyfikowanych lub możliwych do

zidentyfikowania osób fizycznych. Zarejestrowanie i udostępnienie tych danych do wiadomości wskazanych w projekcie organów i urzędów, a także ujawnienie bez żadnych ograniczeń w Internecie oznacza ich przetwarzanie, a to wiąże się z obostrzeniami wskazanymi w dyrektywie. Tak głęboka ingerencja w życie prywatne nie jest konieczna dla osiągnięcia wskazanego w uzasadnieniu projektu ustawy celu, jakim jest „wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów”, a wręcz pozostaje dla takiego celu zupełnie obojętna. Projektodawca nie wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, w jaki sposób ujawnienie w Internecie informacji o majątku posiadanym przez sędziów i ich małżonków przyczyni się do wzmocnienia zaufania obywateli do sądów lub sędziów. Przyjąć należy w tej sytuacji, że proponowane rozwiązanie jest środkiem nieadekwatnym do zamierzonego celu. Zaufanie obywateli do sądu i sędziego związane jest ze sposobem wykonywania funkcji orzeczniczych, nie zaś – jak błędnie zakłada projektodawca – możliwością lustracji majątku sędziego i jego rodziny.

Zasadniczym problemem, jaki jawi się w świetle powyższego, jest także brak jakichkolwiek mechanizmów (instrumentów) kontrolnych nad działaniami wskazanych w projekcie organów w zakresie ich zadań związanych z analizowaniem i publikowaniem danych zawartych w oświadczeniach majątkowych.

Obszerny zakres informacji objętych obowiązkiem ujawnienia stanowi ingerencję w życie prywatne w sposób naruszający postanowienia Konstytucji RP, Konwencji i Dyrektywy 95/46/WE, jeżeli uzasadnieniem dla obowiązku ujawniania treści oświadczeń majątkowych jest wyłącznie zainteresowanie opinii publicznej takimi informacjami. Po wnikliwej analizie projektowanych przepisów i uzasadnienia projektu ustawy wydaje się, że jest to jedyny motyw działania projektodawcy. Obowiązujący stan prawny przewiduje bowiem bardzo szczegółową kontrolę oświadczeń majątkowych przez podmioty bezpośrednio wskazane w ustawie, to jest właściwe kolegium sądu apelacyjnego, Krajową Radę Sądownictwa oraz urząd skarbowy właściwy dla miejsca zamieszkania sędziego. Dla osiągnięcia celów wskazanych w uzasadnieniu projektu, a przywołanych wyżej, postulowane środki polegające na obowiązku ujawnienia treści oświadczeń majątkowych w Internecie są bez znaczenia. Regulacja ta powinna być adekwatna do celu, jaki przyświeca ograniczeniu prawa do prywatności znacznej grupy obywateli wskazanych w projekcie. Regulacja taka powinna prawidłowo ważyć proporcje, jakie muszą być zachowane dla przyjęcia, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr, a tymczasem ani projekt, ani jego uzasadnienie takiego wyważenia nie zawiera. Trybunał Konstytucyjny

wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność zachowania zasady proporcjonalności przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności oraz ingerencji w prawa jednostki.

Projektodawca zupełnie pomija także problem ujawniania danych osobowych podmiotów dokonujących przysporzenia (na przykład darowizny) na rzecz osób objętych projektem. Projektowana ustawa nie przewiduje ujawniania tych danych, jednak - ponieważ nie da się inaczej realizować jej założeń - będą one bez ich zgody ujawniane.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, przeciwko proponowanym rozwiązaniom przemawia już sam charakter służby sędziego. Sędziowie bardzo często prowadzą sprawy z udziałem pozostających w konflikcie stron, w których ważą się losy ludzkie. Do takich spraw należą między innymi: sprawy ziemskie (np. o zniesienie współwłasności nieruchomości, naruszenie prawa własności lub posiadania, ustanowienie służebności, rozliczenie nakładów poczynionych na nieruchomość), spadkowe (np. o stwierdzenie nabycia spadku, o dział spadku, o zachowek, spory dotyczące zarządu masą spadkową), rodzinne (o zawieszenie, ograniczenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej, o ustalenie kontaktów z dzieckiem, o rozwód i separację, o podział majątku wspólnego, o zniesienie ustawowej wspólności majątkowej, o alimenty), o ochronę dóbr osobistych; gospodarcze, w których występują niejednokrotnie duże podmioty zainteresowane uzyskaniem korzystnego rezultatu za wszelką cenę; sprawy pracownicze, w których często występują napięte relacje między stronami stosunku pracy, także o bardzo brzemiennych skutkach dla pracowników czy pracodawców (także pracodawców publicznych). Dotyczy to w sposób szczególny także spraw karnych z udziałem osób, które popadły w poważny konflikt z prawem, w tym także spraw karno-skarbowych oraz o przestępstwa gospodarcze, gdzie poza czynnikiem kryminogennym występują także wielkie interesy i wielki kapitał posiadany niejednokrotnie przez oskarżonych. Wobec tego publikowanie oświadczeń o stanie majątkowym sędziów w Internecie może powodować liczne zagrożenia, w skrajnych przypadkach dla ich zdrowia lub życia, a także dla ich bliskich. Tytułem przykładu można wskazać wiele agresywnych wobec sędziów zachowań osób niegodzących się z przebiegiem procesu, rozstrzygnięciem, czy wręcz osób cierpiących na różne schorzenia psychiczne. Mimo że w oświadczeniach tych nie są zawarte dane adresowe, to szereg innych zamieszczanych tam danych może ułatwić identyfikację miejsca zamieszkania poszczególnych osób, a przez to inwigilację (stalking) czy próbę nawiązania kontaktu.

Dodatkowym zagrożeniem, które należy brać pod uwagę, jest to, że publikowanie oświadczeń o stanie majątkowym w Internecie i ich powszechna dostępność, może narazić

sędziów na nieuzasadnione ataki słowne, co byłoby jednoznaczne z naruszeniem ich dóbr osobistych. Ponadto zagrożone będzie bezpieczeństwo sędziów i członków ich rodzin. Bardzo często strony postępowań sądowych za negatywny wynik sprawy obwiniają sędziego, co jest przyczyną negatywnego nastawienia do jego osoby. Już obecnie występują przypadki naruszenia godności lub nietykalności sędziów w budynkach sądowych lub ich bezpośrednim sąsiedztwie. Zachowania te mogą przybrać na sile, gdy możliwe będzie łatwe ustalenie miejsca zamieszkania sędziego oraz miejsca położenia jego majątku. Jawność oświadczeń majątkowych godzi w takie wartości jak prywatność, więzi rodzinne, a pośrednio może ujawniać stan zdrowia i wpływać na sytuację rynkową prowadzących działalność gospodarczą członków rodziny osoby objętej obowiązkiem ich składania.

Oświadczenia majątkowe w obecnym kształcie stanowią w rzeczywistości lustrację majątkową objętych nimi osób, a w przypadku upublicznienia stanowią źródło zagrożeń i bezpośrednio godzi w szereg wartości chronionych normami Konstytucji. Tym samym uzasadniony jest postulat nieujawniania ich publicznie. Celem i wartościami uzasadniającymi samo składanie oraz jawność oświadczeń majątkowych są transparentność działania funkcjonariuszy publicznych i w aktualnym stanie prawnym cele te są realizowane. Czynnikiem zabezpieczającym przejrzystość działania jest ujawnienie źródeł dochodów a nie ich wysokości czy preferencji związanych z ich przeznaczaniem. W oświadczeniach majątkowych sędziów poza informacjami dotyczącymi aktywów, znajdują się również informacje o posiadanych zobowiązaniach, w tym kredytach, pożyczkach i osobach wierzycieli. Ujawnienie tego rodzaju informacji może powodować poważne zagrożenie wobec sędziów, w szczególności dotyczy to znacznej liczby młodych sędziów. Należy zadać sobie pytanie czy uzyskanie tego rodzaju informacji, w szczególności przez zorganizowane grupy przestępcze dysponujące dużym kapitałem, nie będzie służyło do paraliżu spraw karnych przez np. spłatę zobowiązań sędziego, dokonaną bez jego wiedzy i woli. Działania takie mogą rzucać na sędziów podejrzenia o charakterze korupcyjnym, podważając ich niezawisłość oraz mogą powodować konieczność ich wyłączenia od rozpoznania sprawy, a w konsekwencji prowadzić nawet do przedawnienia karalności czynów przestępnych.

Rada zauważa, że dotychczasowy obowiązek przesyłania oświadczeń majątkowych do właściwego urzędu skarbowego jest wystarczającym gwarantem przejrzystości sytuacji materialnej sędziów. Organ ten w ramach ustawowych kompetencji kontroluje źródła pochodzenia aktywów i pasywów w majątku sędziego, a w razie powzięcia jakichkolwiek wątpliwości może kierować zawiadomienia do innych właściwych organów, tj. Policji,

prokuratury, Centralnego Biura Antykorupcyjnego. O wartości kontroli oświadczeń majątkowych przez urzędy skarbowe dodatkowo świadczy to, że jest ona dokonywana przez organ władzy wykonawczej. Oświadczenia podlegają zatem podwójnej kontroli, bo również przez przedstawicieli władzy sądowniczej. Oświadczenia majątkowe są składane prezesowi sądu apelacyjnego, który jest organem powoływanym i odwoływanym przez ministra sprawiedliwości, a badane co do treści przez kolegia sądów apelacyjnych. Zgodnie z praktyką stosowaną przez kolegia sądów apelacyjnych, treść oświadczeń majątkowych sędziów jest poddawana wnikliwej analizie porównawczej przez odniesienie do stanu majątku ujawnionego przez sędziego w poprzednich latach. Proces ten trwa kilka miesięcy. W razie wątpliwości kolegium żąda złożenia przez sędziego wyjaśnień. Także Krajowa Rada Sądownictwa bada wnikliwie oświadczenia majątkowe sędziów (np. prezesów sądów apelacyjnych), w zakresie posiadanych kompetencji.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym organy państwa, w tym także Minister Sprawiedliwości pełniący funkcję Prokuratora Generalnego, mogą posiadać wiedzę o sytuacji majątkowej sędziego, ujawnionej w oświadczeniu majątkowym. Mogą zatem przeciwdziałać budzącym wątpliwości czy niepokój sytuacjom. W tym zakresie uprawnienia organów państwa do podejmowania stosownych działań o charakterze dyscyplinarnym lub karnym. Przeciwdziałania patologiom, wynikłym z analiz oświadczeń majątkowych, nie ulegną zmianie. Zamiar publikowania ich w Internecie nie poszerzy uprawnień władzy wykonawczej. Zagadnienia dotyczące ujawniania oświadczeń majątkowych sędziów (przedstawicieli władzy sądowniczej) powinny być regulowane z zachowaniem zasady proporcjonalności i równości; w tym wypadku należy wskazać na sposób publikacji oświadczeń majątkowych członków rządu (przedstawicieli władzy wykonawczej), którzy muszą wyrazić zgodę na ujawnienie treści złożonych oświadczeń majątkowych.

Ponadto projektowana ustawa, w zakresie w jakim przewiduje ujawnienie oświadczeń majątkowych w Internecie, jest niespójna z art. 87 § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Przepis ten stanowi, że oświadczenia majątkowe sędziów przechowuje się przez sześć lat. Także ta okoliczność przemawia przeciwko wprowadzeniu projektowanych rozwiązań prawnych.

II.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia projektowany art. 133a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.) – dalej u.s.p., który wprowadza do postępowania dyscyplinarnego obowiązek wymierzania kary łącznej w razie jednoczesnego ukarania sędziego za kilka przewinień dyscyplinarnych.

Zgodnie z art. 110 u.s.p. rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych sędziów należy do wyłącznej kognicji sądów dyscyplinarnych, to jest sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego. Sąd dyscyplinarny posiada wyłączną kompetencję do decydowania o tym czy sędzia popełnił przewinienie dyscyplinarne, jak i o wymiarze kary. Projektowany przepis, w zakresie w jakim pozbawia sąd możliwości samodzielnego doboru i wymiaru kary łącznej za popełnione przewinienie dyscyplinarne, narusza zasadę trójpodziału władzy oraz wkracza w niezawisłość sędziowską. Przepis ten w ocenie Rady jest niezgodny z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Na uwagę zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2013 r. w sprawie o sygn. SNO 34/13, zgodnie z którym *„wyznaczenie innego miejsca służbowego należy do kognicji sądu dyscyplinarnego, ponieważ pozostawienie decyzji w tym zakresie organowi wykonawczemu – Ministrowi Sprawiedliwości – oznaczałoby, że o dolegliwości kary decydowałby głównie organ administracji państwowej, co narusza konstytucyjny podział władz, odrębność władzy sądowniczej i kompetencje sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości”*. W ocenie Sądu Najwyższego *„zasadą jest, że różne zachowania (czyny) polegające na odmiennych sposobach działania lub zaniechania, popełnione w różnym czasie, powinny być kwalifikowane, jako odrębne przewinienia służbowe, za które należy (w przypadku uznania winy) wymierzać odrębne kary dyscyplinarne podobnie jak przy zbiegu przestępstw, chyba że znajdzie zastosowanie konstrukcja jednego przewinienia dyscyplinarnego w odniesieniu do wielu zachowań, w warunkach określonych w art. 12 k.k. (czyn ciągły), bądź wielu przewinień w warunkach unormowanych w art. 91 § 1 k.k. (ciąg przewinień dyscyplinarnych). Nie jest więc prawidłowe, przy przypisaniu wielu przewinień dyscyplinarnych polegających na różnych zachowaniach podejmowanych w różnym czasie i miejscu, wymierzenie za nie jednej kary dyscyplinarnej. Za celowością orzekania odrębnej kary dyscyplinarnej za każde przewinienie przemawia także treść art. 109 u.s.p., wiążącego taką karę z konkretnym przewinieniem”*. Podkreślenia wymaga, że przytoczony wyrok został wydany na skutek odwołania Ministra Sprawiedliwości od wyroku sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji i uwzględni zarzuty podniesione w apelacji. Projektodawca nie wyjaśnił w uzasadnieniu projektu, z czego wynika nagła zmiana jego stanowiska w zakresie sposobu wymierzania kary w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

W uzasadnieniu projektu nie została przedstawiona argumentacja przemawiająca za koniecznością czy zasadnością wprowadzenia kary łącznej. Przedstawienie odpowiedniego uzasadnienia wydaje się konieczne w świetle zasad prawidłowej legislacji, w szczególności gdy uwzględni się okoliczność, że w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych nie występują rozbieżności dotyczące orzekania kar dyscyplinarnych.

Ponadto projektowane rozwiązania w zakresie zasad wymiaru kary łącznej stanowią *novum* w polskim systemie prawnym, bowiem obowiązujące przepisy prawa karnego przewidują wymierzanie kary łącznej, gdy sprawca dopuszcza się popełnienia co najmniej dwóch przestępstw, za które wymierzono kary tego samego rodzaju albo podlegające łączeniu (art. 85 § 1 Kodeksu karnego). Łączeniu, zgodnie z art. 87 § 1 Kodeksu karnego, podlega wyłącznie kara pozbawienia wolności i kara ograniczenia wolności. Ustawodawca nie określa przy tym sztywno wymiaru kary łącznej, pozostawiając to do decyzji sądu. W Kodeksie karnym przewidziano – w odróżnieniu od opiniowanego projektu – jedynie dolną i górną granicę kary łącznej. Natomiast w sprawach o wykroczenia, zgodnie z art. 9 § 2 Kodeksu wykroczeń, sąd orzekając jednocześnie o ukaraniu za dwa lub więcej wykroczeń wymierza łącznie karę w granicach zagrożenia określonych w przepisie przewidującym najsurowszą karę.

Projektodawca wprowadza natomiast w sprawach dyscyplinarnych sędziów, odmiennie od obowiązujących w polskim systemie prawnym zasad, możliwość łączenia kar różnego rodzaju oraz narzuca z góry sądom dyscyplinarnym rodzaj orzekanej kary łącznej. Katalog kar dyscyplinarnych oraz charakter odpowiedzialności sędziów za przewinienia dyscyplinarne wskazują na nieracjonalność wymierzania w tych sprawach kary łącznej. Inna jest ranga i cel odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności karnej, a ponadto delikty dyscyplinarne sędziów mają bardzo często mniejsze znaczenie niż wykroczenia, gdzie sprawcy wymierza się jedną karę w przypadku jednoczesnego orzekania za kilka wykroczeń. W orzecznictwie sądów dyscyplinarnych utrwalony jest pogląd, że katalog kar dyscyplinarnych został tak ukształtowany, żeby za najdrobniejsze przewinienia sędziemu wymierzano karę najłagodniejszą upomnienia, zaś w przypadku bardziej znaczących czynów kary surowsze. W przypadku wprowadzenia kary łącznej sędziemu może zostać wymierzona kara surowsza także za czyn, który w ocenie sądu dyscyplinarnego zasługuje wyłącznie na ukaranie karą upomnienia.

Niezależnie od powyższego projektodawca nie uwzględnił przy zasadach orzekania kary łącznej, kary finansowej określonej w projektowanym art. 109 § 2 pkt 2a usp, wymierzonej

jako karę jednostkową.

III.

Odnośnie do projektowanych zmian w art. 108 usp, Rada uznaje za celowe uchylenie przepisów ustanawiających odrębne terminy przedawnienia dla orzekania w przedmiocie przewinienia dyscyplinarnego oraz dla wymierzenia kary dyscyplinarnej (art. 108 § 2 zdanie drugie usp w obecnym brzmieniu). Rada wyraża ponadto wątpliwość czy uzasadnione jest wydłużenie do 5 lat terminu do wszczęcia postępowania w sprawie przewinienia dyscyplinarnego w projektowanym art. 108 § 1 usp i do 8 lat w projektowanym art. 108 § 2 usp, w szczególności mając na uwadze, że zgodnie z obowiązującym art. 108 § 4 usp, jeżeli przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa, jego przedawnienie nie może nastąpić wcześniej niż wynika to z przepisów Kodeksu karnego. Należy podkreślić, że pozostałe przewinienia, niezawierające znamion przestępstwa, dotyczą głównie spraw związanych z nieprawidłową metodyką pracy, nieterminowością dokonywanych czynności, w związku z tym waga tych przewinień nie uzasadnia potrzeby wydłużenia terminów przedawnienia dla tego rodzaju czynów.

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie ocenia proponowaną zmianę w treści art. 109 usp polegającą na dodaniu w § 1 punktu 2a wprowadzającego karę dyscyplinarną obniżenia wynagrodzenia sędziego od 5% do 15% na okres od 6 miesięcy do 2 lat. Rada zwraca uwagę na nieproporcjonalnie wysoki wymiar proponowanej kary (przy najwyższym wymiarze kary, może ona oznaczać zmniejszenie wynagrodzenia sędziego nawet o kilkadziesiąt tysięcy złotych). Krajowa Rada Sądownictwa zauważa ponadto, że poszerzenie katalogu kar dyscyplinarnych o tego rodzaju karę finansową powinno być interpretowane z uwzględnieniem art. 91a § 3 i § 6 usp oraz 129 § 1 i § 3 usp. W myśl art. 91a § 3 i § 6 usp wymierzenie którejkolwiek kary dyscyplinarnej powoduje wydłużenie okresu wymaganego do uzyskania wyższej stawki awansowej, od której zależy wysokość wynagrodzenia sędziowskiego. Zgodnie zaś z art. 129 § 1 i § 3 usp sąd dyscyplinarny może zawiesić w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne, a w razie zawieszenia sąd dyscyplinarny obniża w granicach od 25% do 50% wysokość wynagrodzenia na czas trwania zawieszenia. A zatem w aktualnym stanie prawnym w przypadku ukarania jakkolwiek karą dyscyplinarną, sędzia pośrednio ponosi już finansową odpowiedzialność za popełnione przewinienie. Wprowadzenie finansowej kary dyscyplinarnej doprowadzi tym samym do kumulacji sankcji finansowych, czyniąc je niewspółmiernymi

i nadmiernie dolegliwymi. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 26/06 stwierdził, że niezgodna z konstytucyjną zasadą *ne bis in idem* jest konstrukcja prawna przewidująca dwukrotne stosowanie środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn zabroniony. W ocenie Trybunału „*trudno uznać, że uzupełniające postępowanie sądowe, w którym dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady ne bis in idem, spełnia warunki rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. Należy stwierdzić, że naruszenie zasady ne bis in idem przez kwestionowane przepisy jest równoznaczne z naruszeniem sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej. Kwestionowane przepisy są zatem również sprzeczne z prawem do sądu, w aspekcie zagwarantowania sprawiedliwej procedury, której jednym z podstawowych elementów jest zasada ne bis in idem*”. W wyroku z 18 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. P 29/09 Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast, że „*1. art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690 oraz z 2010 r. Nr 105, poz. 668) przez to, że dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za przestępstwo i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.); 2. Art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez to, że dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za wykroczenie i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, są niezgodne z art. 2 Konstytucji, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*”.

Rada negatywnie ocenia również projektowane zmiany w art. 109 § 3 polegające na włączeniu kary nagany do katalogu kar, w przypadku wymierzenia których uniemożliwione jest awansowanie na wyższe stanowisko sędziowskie, udział w kolegium sądu, orzekanie w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcie szeregu funkcji. Biorąc pod uwagę, że karę nagany stosuje się z reguły w przypadku popełnienia mniej znaczących przewinień, jest to

uregulowanie zbyt represyjne.