



IM.STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 23 lipca 2017 r.

**STANOWISKO ZESPOŁU EKSPERTÓW PRAWNYCH PRZY FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO
W SPRAWIE USTAWY Z DNIA 12 LIPCA 2017 R. O ZMIANIE USTAWY - PRAWO O USTROJU SĄDÓW
POWSZECHNYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW**

1. Rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w sposób bezprecedensowy zmierzają zarówno do faktycznego podporządkowania sądów powszechnych władzy wykonawczej, jak i osiągnięcia efektu mrożącego w odniesieniu do osób pełniących służbę sędziowską. Takie działanie władzy ustawodawczej i wykonawczej, która dążąc do realizacji bieżących celów politycznych nie cofa się przed zastosowaniem rozwiązań naruszających Konstytucję, jest sprzeczne z ideą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. Zespół Ekspertów Prawnych zauważa, że Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, pomimo oczywistej niekonstytucyjności i nieracjonalności dużej części przyjętych w niej zmian, na co wskazywano w wielu niezwykle krytycznych, dogłębnie umotywowanych opiniach o projekcie ustawy, zgłaszanych w toku całego procesu legislacyjnego.

3. Zdaniem Zespołu Ekspertów Prawnych uchwalenie zmian w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi kontynuację niezwykle groźnego dla obywateli procesu osłabiania niezależności trzeciej władzy, dokonywanego w ramach deklarowanej, bliżej nieokreślonej reformy sądownictwa, której kierunki i cele nie zostały rzetelnie wskazane. Kulminacją tego procesu jest uchwalenie, w ciągu zaledwie 8 dni od wpłynięcia projektu do Sejmu, ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym, której istotne rozwiązania sprzeczne są z podstawowymi zasadami państwa prawnego i standardami ustrojowymi współczesnych państw demokratycznych.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

1. Głównym celem ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw jest wprowadzenie nowego systemu powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, a ponadto umożliwienie urzędującemu Ministrowi Sprawiedliwości odwołania każdego prezesa i wiceprezesa sądu, powołanego zgodnie z prawem na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów. Projektodawcy zaproponowali ponadto wiele zmian częściowych, zupełnie ze sobą niezwiązanych, co w znaczący sposób utrudnia odnalezienie rzeczywistych intencji autorów projektu.

2. Złamaniem konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji) jest wprowadzenie arbitralnego systemu powoływania przez Ministra Sprawiedliwości prezesów i wiceprezesów sądów wszystkich

szczebli sądownictwa powszechnego, bez jakichkolwiek mechanizmów kontroli tych decyzji i bez możliwości współdziałania środowiska sędziowskiego.

Zasadniczym argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością takiego rozwiązania jest niemożność jednoznacznego oddzielenia funkcji orzeczniczej i administracyjnej prezesów sądów, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny już w 1993 r. (K 13/93), a powtórzył pod rządami obecnej Konstytucji w 2004 r. (K 12/03). Zasadnie wskazano w tych orzeczeniach, że skoro nie da się jednoznacznie oddzielić różnych płaszczyzn działania prezesów, to utrzymanie niezależności sądów wymaga, aby odpowiedni udział w ich procedurze wyboru został przewidziany dla samorządu sędziowskiego, przy czym kompetencję tę można powierzyć także Krajowej Radzie Sądownictwa, będącej wprawdzie odrębnym gremium, ale nadal w ramach szerokiej, wręcz najwyższej reprezentacji środowiska sędziowskiego (K 12/03). Z tego właśnie względu TK uznał, że jakkolwiek Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów, to jego głos nie może być dominujący. Niestety, rozwiązania przyjęte w uchwalonej ustawie idą dokładnie w przeciwnym kierunku, bowiem głos Ministra Sprawiedliwości będzie miał w tej sprawie znaczenie wiodące, zaś samorząd sędziowski został wyeliminowany z udziału w tej procedurze, bez wskazania powodów wprowadzenia takiego rozwiązania.

3. Jednoznacznie negatywnie należy także ocenić poszerzenie katalogu przesłanek odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu (art. 1 pkt 7 ustawy). Zgodnie z tym przepisem prezes i wiceprezes sądu będzie mógł być odwołany przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji, nie tylko w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych i gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości (stan obecny), ale także w przypadku „uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych” lub stwierdzenia „szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”. Przyjęte zmiany wprowadzają nie tylko dodatkowe przesłanki odwołania - bez uzasadnienia niezbędności ich wdrożenia - ale i posługują się pojęciami niejasnymi (uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków, szczególnie niska efektywność działań), co może prowadzić do nadużyć, bowiem wprowadzanie do tekstu aktu prawnego zwrotów niedookreślonych zawsze rodzi niebezpieczeństwo arbitralności. Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 maja 2006 r. (P 18/05) uznał, że posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi wymaga zachowania gwarancji proceduralnych dotyczących wypełniania tych zwrotów realną treścią, a takie gwarancje nie zostały przyjęte w uchwalonej ustawie. Skoro więc ustawodawca pozostawia decyzję o tak doniosłych skutkach dla władzy sądowniczej w rękach organu o ściśle politycznym charakterze i jednocześnie wskazuje, że ten sam organ ma ustalać treść zwrotów niedookreślonych i niejasnych, to takie rozwiązanie nie może być uznane za zgodne ze standardami rzetelnej legislacji, a jego stosowanie może stać się źródłem ingerencji w niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Zagrożenie to pogłębia przewidziane przez ustawodawcę w nowym brzmieniu art. 27 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych osłabienie pozycji Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze opiniowania zamiaru odwołania prezesów i wiceprezesów sądów z pełnionych funkcji.

4. Szczególnie krytycznie należy ocenić wprowadzenie przepisu przejściowego, stanowiącego ustawowe upoważnienie do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów w toku ich kadencji, co z perspektywy oceny konstytucyjnej jest niezwykle istotne. Uprawnienie to — nieograniczone żadnymi warunkami — ma uzyskać Minister Sprawiedliwości na okres sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 17 ust. 1). Co więcej, w myśl art. 17 ust. 2 ustawy, prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych, sprawujący funkcje w dniu wejścia w życie tej ustawy, jak i nowo powołani w trybie przewidzianym w tym projekcie, będą zobowiązani do dokonania — w okresie sześciu miesięcy — przeglądu stanowisk funkcyjnych (przewodniczących wydziałów i ich zastępców kierowników sekcji, wizytatorów) w podległych im sądach i w tym czasie będą mogli odwołać z tych funkcji każdego sędziego, bez możliwości złożenia wyjaśnień i bez opinii kolegium właściwego sądu.

Analizując tę propozycję, stwierdzić należy, że projektodawcy zlekceważyli istotny wymóg poprawnej legislacji, pomijając określenie celu i potrzeby przyznania organowi władzy wykonawczej tak dalece idącego, doraźnego środka ingerencji w funkcjonowanie władzy sądowniczej, a Sejm tę propozycję bezkrytycznie zaakceptował. Jest to szczególną wadą ustawy, gdyż przyjęte rozwiązanie niweczy regułę trwałości kadencji osób powoływanych do służby publicznej na czas kadencji. Nie budzi wątpliwości, że przy tak daleko idącej ingerencji w funkcjonowanie

organów władzy sądowniczej należałoby oczekiwać od projektodawców wykazania, że za takim rozwiązaniem przemawiają ważne z punktu widzenia interesu publicznego racje, co nie zostało nawet w najmniejszym stopniu uprawdopodobnione w trakcie prac parlamentarnych nad ustawą. Podkreślić trzeba, że trwałość kadencji prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych nie jest przywilejem konkretnych sędziów, lecz jest jednym z czynników wzmacniających niezależność osób bezpośrednio odpowiedzialnych za funkcjonowanie sądownictwa — zarówno w aspekcie wewnątrzśrodowiskowym, jak i w relacjach z innymi władzami. Kadencyjność tworzy więc ustawowe gwarancje swobody zarządzania sądami, nawet w sytuacji konieczności podejmowania decyzji niepopularnych w środowisku sędziowskim. W relacjach z władzą ustawodawczą i wykonawczą kadencyjność pozwala na „odseparowanie” sądów od świata polityki i wzmocnienie władzy sądowniczej, która ze swej istoty, mając najsłabszą pozycję w trójpodziale władz, jednocześnie musi sprostać obowiązkowi sądowej kontroli zarówno władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej — w granicach przewidzianych prawem dla sądów i trybunałów — i w interesie ogółu obywateli.

5. Konstytucyjny kontekst przenikania się uprawnień Ministra Sprawiedliwości, samorządu sędziowskiego i Krajowej Rady Sądownictwa był już kilkakrotnie przedmiotem ocen Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 18 lutego 2004 r. (K 12/03) TK uznał między innymi, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa sądu nie zawiera ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, o ile opiera się na dających się określić, przewidywalnych przesłankach. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że w wypadku odwołania prezesa przed upływem kadencji, powinno chodzić zawsze o przyczynę występującą w danym momencie, wskazującą na zagrożenie prawidłowego funkcjonowania sądu.

W ocenie Zespołu Ekspertów Prawnych przyjęte przez Sejm rozwiązanie nie zachowuje w tym zakresie minimalnych standardów konstytucyjnych, co przesądza o naruszeniu zasady podziału i równowagi władzy oraz niezależności władzy sądowniczej (art. 10 oraz art. 173 Konstytucji).

6. Efekt mrozący w odniesieniu do środowiska sędziowskiego ustawodawca wzmocnił przez zastosowanie także innego ustawowo określonego mechanizmu — czasowego powiązania okresu swoistego „namysłu” Ministra Sprawiedliwości nad zmianami na stanowiskach prezesów i wiceprezesów sądów z nałożonym na nich obowiązkiem przeglądu stanowisk funkcyjnych (przewodniczących wydziałów i ich zastępców, kierowników sekcji, wizytatorów) w podległych sądach. Nie można nie zauważyć, że ów przegląd wywoła podwójnie negatywny skutek, bowiem z jednej strony będzie rodzić pokusę odwoływania z funkcji sędziów tylko w celu zadośćuczynienia oczekiwaniom Ministra Sprawiedliwości, a z drugiej strony osłabi autorytet wymiaru sprawiedliwości, gdyż opinia publiczna takie działanie odbierze jako formę „czystki” w sądownictwie. Rzeczywisty cel tej regulacji jest przy tym niejasny, skoro w świetle obowiązujących przepisów wskazane funkcje powierza prezes właściwego sądu, który także może zwolnić z funkcji, po zasięgnięciu opinii kolegium danego sądu (art. 11 § 3 i 3a oraz art. 37d § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Dobór osób pełniących funkcje nie wymaga więc ingerencji ustawodawcy, co prowadzi do wniosku, że intencje projektodawców nie miały związku z poprawą jakości zarządzania w sądach; w istocie zamiarem projektodawców może być osiągnięcie jednorazowego efektu mrożącego.

7. Kolejnym zagadnieniem, które wymaga oceny, jest zmiana reguł wykonywania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów w zakresie przeprowadzania wizytacji poszczególnych wydziałów sądu i trybu powoływania wizytatorów, jak też uchylene przepisów o systemie oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego (art. 1 pkt 11, 12 i 40 ustawy). W dotychczasowym stanie prawnym wizytacje poszczególnych wydziałów sądów przeprowadzano co cztery lata, zaś według nowego rozwiązania będą się one odbywać „stosownie do potrzeb”, w szczególności przy uwzględnieniu wyników sprawowanego nadzoru administracyjnego, o czym każdorazowo decydować będzie prezes sądu. Podkreślić trzeba, że w ramach wizytacji wydziału sądu dotychczas przeprowadzano ocenę pracy sędziego obejmującą między innymi badanie efektywności pracy, kompetencji zawodowych w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw. Odchodzi się więc od zasady, że raz na cztery lata każdy wydział podlega ocenie, na rzecz arbitralności decyzji o zarządzeniu wizytacji,

której kryteria nie zostały określone, poza ogólnikowym stwierdzeniem „stosownie do potrzeb”. Ponadto wprowadza się nowe zasady doboru sędziów wizytatorów, przy czym w tym zakresie wymagana będzie opinia Ministra Sprawiedliwości (jeśli będzie negatywna, będzie wiążąca).

Przyjęte rozwiązania nie dotyczą jedynie sfery zadań nadzorczych wewnątrz sądownictwa i oceny pracy sędziów. Ich wdrożenie będzie oddziaływać negatywnie także na kształtowanie się modelu wymiaru sprawiedliwości oraz ocenę sądów przez społeczeństwo, a więc w konsekwencji obniży autorytet wymiaru sprawiedliwości. Jest widoczne, że Sejm zaaprobował dążenie do zbudowania silnego systemu nadzoru Ministra Sprawiedliwości, którego władza ma opierać się zarówno na własnych uprawnieniach nadzorczych, jak i mocnym wpływie na osoby pełniące funkcje w sądach, co — w zamyśle projektodawców — ma być czynnikiem oddziałującym na poprawę efektywności sądów. Niestety wiara w reformatorską moc sprawczą silnej władzy Ministra Sprawiedliwości nie została poparta rzeczową analizą, więc nie wiadomo na czym oparte są pozytywne prognozy o „przywróceniu sądów obywatelom” i końcu „sędziokracji”. Założenia te ma realizować kadra zarządzająca, dobrana na nowo przez Ministra Sprawiedliwości, który doraźnie będzie miał bezpośredni (prezesa i wiceprezesa sądów) lub pośredni (inni funkcyjni) wpływ na powierzenie funkcji w odniesieniu do prawie 4 tys. stanowisk funkcyjnych w sądownictwie powszechnym. Skala potencjalnych zmian budzi obawy o przyszłość sądownictwa i poważne wątpliwości co do granic dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w ustrój i funkcjonowanie władzy sądowniczej. Jest istotne, że wskazane zmiany prowadzą także do zniweczenia systemu oceny pracy sędziów, wdrożonego dopiero w 2012 r., zakładającego funkcjonowanie stałego i cyklicznego procesu oceny pracy każdego sędziego, w którym między innymi kultura urzędowania, poszanowanie praw stron i doskonalenie zawodowego są istotnymi kryteriami oceny. System ocen pracy sędziów służy poprawie jakości wymiaru sprawiedliwości, co powinno być jednym z priorytetów nowoczesnego państwa.

8. Niepokój budzi to, że Sejm, naruszając konstytucyjne zasady podziału i równoważenia władzy, niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, pomijając także społeczną kontrolę procesu stanowienia prawa i wymóg transparentności procedury legislacyjnej, przyjął rozwiązania istotnie zmieniające model wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Konsekwencje takiego działania będą groźne dla obywateli, bowiem niezależne sądy są fundamentem państwa prawa. Dzieje się tak pomimo mocnego zakotwiczenia niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej w Konstytucji. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko opiera się bowiem na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, ale co więcej, Konstytucja wprost przyznaje wyjątkowy atrybut odrębności i niezależności od innych władz tylko jednej z nich — właśnie władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Ma to głębokie uzasadnienie ustrojowe, gdyż trzecia władza, ze swej istoty, powołana jest nie tylko do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w ścisłym znaczeniu, ale także do kontroli władzy ustawodawczej i wykonawczej — w granicach przewidzianych prawem dla sądów i trybunałów — co jest szczególnie istotne w sytuacjach zagrożenia praw i wolności obywatelskich przez działania organów państwa. W interesie wszystkich obywateli leży zatem istnienie niezależnej władzy sądowniczej. Tymczasem rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw nie tylko prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy, ale idą znacznie dalej — ograniczają niezależność władzy sądowniczej.

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego

Łukasz Bojarski — prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja — prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

dr Piotr Kładoczny — docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

dr hab. Marcin Matczak — profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

dr hab. Tomasz Pietrzykowski — profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

dr hab. Piotr Radzewicz — adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN

dr Anna Śledzińska-Simon — adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Tomasz Zalański — radca prawny, Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.

prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll — profesor prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego zajmuje się oceną zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie Zespołu prowadzą monitoring projektów aktów prawnych, analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela oraz kierunek zmian ustrojowych, jaki wytycza stanowione prawo.