



PP I-0131-2935/19

Opinia do ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

I. Uwagi ogólne

Dnia 20 grudnia 2019 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Uwagi do pierwotnego projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 69) były przedmiotem opinii Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2019 r. (uwagi dostępne na stronach Sejmu RP oraz na stronie Sądu Najwyższego).

Podczas drugiego czytania zgłoszono poprawki do projektu zawartego w druku nr 69. W porównaniu z pierwotną wersją wycofano się z proponowanej definicji przewinienia dyscyplinarnego, polegającego na odmowie stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, jak również uchylono propozycję dotyczącą obniżenia uposażenia w stanie spoczynku. Tylko w tym zakresie, zgłaszane wcześniej uwagi do projektu tracą na aktualności. W pozostałej części należy je w całości podtrzymać. Jednocześnie odnieść się należy do propozycji zgłoszonych podczas drugiego czytania, co będzie przedmiotem uwag w dalszej części niniejszej opinii.

II. Uwagi szczegółowe

II.1. Charakter poprawek i tryb ich zgłaszania

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK, charakter poprawek oraz tryb ich zgłaszania nie został pozostawiony całkowitej swobodzie ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny instytucją poprawki zajmował się wielokrotnie. Sformułował w związku z tym następujące wymogi: po pierwsze, poprawka do ustawy musi się mieścić w przedmiotowych ramach projektu ustawy a po drugie, dopuszczalność i zakres poprawek zależy od etapu prac parlamentarnych, na którym zostają one wnoszone. Naruszenie istotnych elementów procedury ustawodawczej stanowi zatem podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, taki charakter ma natomiast zgłoszenie poprawki na dalszym etapie

procedury ustawodawczej, która nie mieści się w zakresie treściowym projektu wniesionego w ramach inicjatywy ustawodawczej (zob. np. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40) albo niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że w przypadku części poprawek wniesionych na etapie drugiego czytania mamy do czynienia właśnie z taką sytuacją. Za niekonstytucyjne należy uznać:

- a) dodanie preambuły;
- b) zmianę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego;
- c) możliwość ustanowienia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia sprawy sędziego sądu administracyjnego lub asesora tego sądu (art. 48 § 5 u.s.a.);
- d) zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów (art. 155 § 4, art. 157a oraz art. 171 pkt 1 Pp).

Zmiany te będą przedmiotem omówienia w dalszej części niniejszej opinii.

II.2. Preambuła

Ogólnie rzecz biorąc, preambuła jest rodzajem wstępu do aktu prawnego, który ma istotne znaczenie polityczne bądź w którym przedstawia się okoliczności wydania aktu prawnego oraz jego cele. W ten sposób wskazanie na motywy działania ustawodawcy wydaje się łatwiejsze. Nie ulega przy tym wątpliwości, że sama preambuła może być przedmiotem kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (zob. zdanie odrębne STK E. Łętowskiej do wyroku TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09).

Podstawowy zarzut, jaki należy postawić wobec preambuły uchwalonej ustawy jest taki, że wyrażona w niej *ratio legis* nie przystaje do jej treści. Poza ogólnymi sformułowaniami, których treść wynika bezpośrednio z Konstytucji RP, podstawowym celem uchwalonego aktu prawnego ma być zapewnienie warunków godnego wykonywania zawodu sędziego, w szczególności zapewnienie skutecznych procedur niepozwalających na nieuzasadnione prawnie podważanie statusu sędziego przez jakikolwiek organ władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej, a także przez jakiegokolwiek osoby, instytucje, w tym innych sędziów, a tym samym zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa i stabilności w zakresie wydawanych orzeczeń przez sądy. Tymczasem w ustawie zawarto szereg unormowań, które mają na celu wyeliminowanie roli samorządu sędziowskiego, ograniczenie możliwości wypowiedzania się przez sędziów w zakresie dotyczącym niezależności oraz niezawisłości sędziów oraz sądów, zmianę dotychczasowych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, zdefiniowanie stosunku służbowego sędziego oraz jurysdykcji sędziego. Zmiany te mają również na celu ograniczenie możliwości stosowania prawa UE oraz wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r.

Przyjęte zmiany, stanowią też niezbity dowód na to, że dotychczasowe postępowania związane z powoływaniem sędziów do pełnienia urzędu były obarczone licznymi wadami, w tym w szczególności dotyczącymi składu i działania Krajowej Rady Sądownictwa, a skutki jakie

wywołały owe nieprawidłowości bezwzględnie muszą zostać normatywnie konwalidowane. Z tego względu proponuje się uchwalenie ustawy, która nie tyle usuwa nieprawidłowości, jakie doprowadziły do obecnego stanu rzeczy, ale która zakazuje zajmowania się tymi nieprawidłowościami, pod groźbą zastosowania określonych sankcji dyscyplinarnych.

Preambuła, ze wszech miar, wskazująca na cele, które powinny być realizowane, w ogóle nie przystaje więc do treści przyjętego aktu prawnego, gdyż de facto w przyjętym akcie prawnym dochodzi do zalegalizowania ewidentnych naruszeń prawa (bez usunięcia ich przyczyny), które zostały dokonane wcześniej przez ustawodawcę, Krajową Radę Sądownictwa oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zachodzi zatem rażąca niespójność pomiędzy treścią badanego aktu, celami, jakie leżą u podstaw poszczególnych regulacji a treścią preambuły, co uzasadnia zarzut naruszenia zasad rzetelnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji (podobnie wyroki Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Podkreślić zarazem trzeba, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podawanie przez ustawodawcę nierzetelnych motywów wprowadzenia zmiany ustawodawczej jest uznawane za działanie co do zasady naganne, jako mogące prowadzić do naruszenia praw człowieka (por. *Gillow v. Wielka Brytania*, skarga nr 9063/80) i tym samym rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą państwa.

II.3. Jurysdykcja sędziego

Na etapie drugiego czytania dodano do art. 55 u.s.p. § 4, w którym zdefiniowano niewystępujące dotychczas w polskim prawie pojęcie (i prawną instytucję) jurysdykcji sędziego. Zgodnie z proponowanym brzmieniem przepisu „Sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym, a w innych sądach w przypadkach określonych w ustawie (jurysdykcja sędziego). Przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu sądu nie ograniczają jurysdykcji sędziego i nie mogą być podstawą do stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia”.

Nie ulega wątpliwości, że przepis ten ma na celu obejście skutków wynikających z wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. i zadekretowanie możliwości orzekania w każdej sprawie, nawet wówczas gdy istnieją wątpliwości co do bezstronności i niezależności składu sądu. Należy bowiem przypomnieć, że we wspomnianym wyroku TSUE uznał, że art. 47 Karty Praw Podstawowych doznaje uszczerbku, gdy w sporze dotyczącym stosowania prawa Unii Europejskiej miał orzekać organ, co do którego – ze względu na obiektywne okoliczności, w jakich został on utworzony, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie - istnieją w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do jego niezależności od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wyraźnie więc z wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. wynika, że niektórzy sędziowie nie mogą orzekać we wszystkich sprawach, jakie wpływają do danego sądu.

Z tego powodu proponuje się regulację zawartą w drugim zdaniu przedmiotowego przepisu, który wyłącza możliwość zmiany składu sądu rozpoznającego sprawę, w sytuacji w której doszłoby do uznania, że sąd ten został nienależycie obsadzony bądź też kiedy takie zastrzeżenia można byłoby zgłosić wobec konkretnej osoby, biorącej udział w orzekaniu. Niezależnie od tego regulacja ta została źle zredagowana, ponieważ zawarty w niej związek przyczynowy dotyczy wpływu „przepisów o przydziale spraw oraz wyznaczaniu oraz zmianie składu” na stwierdzenie sprzeczności składu sądu z przepisami prawa. Tymczasem wydaje się, że chodzi o sytuację przeciwną, a mianowicie, na ile stwierdzenie sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia może mieć wpływ na przydział spraw i zmianę składu sądu.

II.4. Przewinienie dyscyplinarne w art. 107 § 1 pkt 4 u.s.p., art. 72 § 1 pkt 4, art. 37 § 2 pkt 4 u.s.w.

Uchwaloną ustawą zmieniono definicję przewinienia dyscyplinarnego, proponując nowe jego brzmienie, a mianowicie, że „ma być to działalność publiczna nie dająca się pogodzić z zasadami niezależności i niezawisłości sędziów”. Jest to wyraźnie powtórzeniem brzmienia art. 178 ust. 3 Konstytucji. W tym zakresie zmiana zasługuje na uwzględnienie. Co więcej podkreślić należy, że stanie na straży niezależności i niezawisłości sędziów jest obowiązkiem każdego sędziego, co powoduje, że tylko w tym zakresie każdy sędzia jest obowiązany przejawiać aktywność służącą realizacji tego celu. Całokształt przyjętych rozwiązań pozwala jednak wyrazić wątpliwość, czy rzeczywistym celem ustawodawcy nie było umożliwienie pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej także za publiczną krytykę przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań, naruszających niezależność sądów i niezawisłość sądów, czemu z kolei mają służyć wyjątkowo nieostre zwroty użyte w omawianych przepisach.

II.5. Zmiana właściwości Izby Dyscyplinarnej

Na etapie drugiego czytania zaproponowano też dodanie § 1a do art. 27 § 1 uSN. Przesądza on, że do właściwości Izby Dyscyplinarnej mają należeć sprawy „o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury”. Konsekwencją tego jest zmiana przepisów o właściwości rzeczowej w § 3 tego artykułu. Ponieważ proponowana zmiana nie mieści się w przedmiotowych ramach zgłoszonego projektu, należy stwierdzić jej zgłoszenie za niedopuszczalne, a samą zmianę za niezgodną z art. 2 Konstytucji.

Niezależnie od tego, krytycznie należy się odnieść do jej treści, gdyż praktycznie rzecz biorąc, przekazuje przedmiotowe sprawy do wyłącznej właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Ma to służyć jeszcze większej centralizacji podejmowania decyzji w zakresie dopuszczalności pociągania do odpowiedzialności karnej oraz tymczasowego aresztowania przedmiotowej grupy zawodowej. Mając na względzie aktualny status Izby Dyscyplinarnej oraz sędziów tej Izby, analizowaną propozycję należy uznać za bardzo kontrowersyjną, gdyż może ona być odbierana wyłącznie jako przejaw podporządkowania władzy wykonawczej tych grup zawodowych.

II.6. Właściwość sądu w sprawach immunitetu asesora, sędziego (art. 110 § 2 u 2a u.s.p., art. 39a § 2a i § 2b u.s.w.) oraz prokuratora (art. 145 § 1a i § 1b Pp)

W proponowanych regulacjach proponuje się określenie właściwości sądu orzekającego w sprawie immunitetu sędziego (asesora, prokuratora). Ponieważ proponowana zmiana nie mieści się w przedmiotowych ramach zgłoszonego projektu, należy stwierdzić jej zgłoszenie za niedopuszczalne, a samą zmianę za niezgodną z art. 2 Konstytucji.

Niezależnie od tego, krytycznie należy się odnieść do jej treści, gdyż praktycznie rzecz biorąc, przekazuje przedmiotowe sprawy do wyłącznej właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Ma to służyć jeszcze większej centralizacji podejmowania decyzji w zakresie dopuszczalności pociągania do odpowiedzialności karnej oraz tymczasowego aresztowania przedmiotowej grupy zawodowej. Mając na względzie aktualny status Izby Dyscyplinarnej oraz sędziów tej Izby, analizowaną propozycję należy uznać za bardzo kontrowersyjną, gdyż może ona być odbierana wyłącznie jako przejaw podporządkowania władzy wykonawczej tych grup zawodowych.

II.7. Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny (art. 48 § 5 u.s.a.)

W art. 48 u.s.a. proponuje się dodanie § 5, który dotyczy możliwości wyznaczenia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z grona sędziów sądów administracyjnych Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dyscyplinarnej sędziego sądu administracyjnego lub asesora sądowego. Ponieważ proponowana zmiana nie mieści się w przedmiotowych ramach zgłoszonego projektu, należy uznać jej zgłoszenie za niedopuszczalne, a samą zmianę za niezgodną z art. 2 Konstytucji.

Podkreślenia wymaga także, że w świetle art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji, powołanie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego dla swej ważności będzie wymagało podpisu Prezesa Rady Ministrów. Tego typu aktu urzędowego nie wymieniono bowiem wśród prerogatyw Prezydenta RP niewymagających kontrasygnaty. Poddaje to w wątpliwość zarówno celowość wprowadzenia do porządku prawnego omawianej instytucji.

II.8. Zmiany dotyczące postępowania dyscyplinarnego prokuratorów (art. 147 § 3, art. 155 § 2a, § 4 oraz art. 157a Pp).

W zakresie postępowania dyscyplinarnego, wprowadza się istotne zmiany dotyczące prowadzenia postępowania pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, a także wyłączenia stosowania art. 117 § 2, art. 344a i art. 396a k.p.k. Ponieważ proponowana zmiana nie mieści się w przedmiotowych ramach zgłoszonego projektu, należy uznać jej zgłoszenie za niedopuszczalne, a samą zmianę za niezgodną z art. 2 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że w wyniku wprowadzenia powyższych zmian, standard ochrony prokuratorów w postępowaniu dyscyplinarnym stanie się niższy, niż standard ochrony oskarżonego w sprawach karnych.

