



**Marcin Wiącek**

**VII.510.38.2022/JRO**

**Pani  
Katarzyna Frydrych  
Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Ministerstwo Sprawiedliwości  
ePUAP**

Szanowna Pani Minister,

w odpowiedzi na Pani pisma z dnia 24 kwietnia 2022 r. (nr DLUS-I.4601.62.2021 oraz nr DLUS-I.4601.63.2021), niniejszym przekazuję opinię na temat projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD322) oraz projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD323).

**Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD322) oraz projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD323)**

<b>1. Uwagi wprowadzające .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Brak projektów aktów wykonawczych określających obszary właściwości nowych sądów .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Utrzymanie wadliwej procedury powoływania sędziów.....</b>	<b>6</b>
<b>2.3. Utrzymanie wadliwego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów .....</b>	<b>8</b>
<b>2.4. Utrzymanie zakazu kontroli legalności powołań sędziowskich .....</b>	<b>9</b>

<b>2.5. Utrzymanie obowiązku ujawniania przynależności do zrzeszeń</b> .....	10
<b>2.6. Utrzymanie zakazu obrad kolegium i samorządu sędziowskiego w sprawach politycznych</b> .....	11
<b>2.7. Marginalizacja środowisk sędziowskich w procesie administrowania sądownictwem</b>	13
<b>2.8. Zwiększenie władztwa personalnego Ministra Sprawiedliwości</b> .....	14
<b>2.9. Nowa kompetencja Ministra Sprawiedliwości do określania właściwości sądów dyscyplinarnych</b> .....	18
<b>2.10. Nowe kompetencje prezesów sądów do przenoszenia sędziów do innych oddziałów i ustalania im specjalizacji</b> .....	20
<b>2.11. Upoważnienia do stanowienia rozporządzeń przez Ministra Sprawiedliwości</b> .....	22
<b>2.12. Niekorzystne dla sędziów i referendarzy w zakresie urlopów dodatkowych i gratyfikacji jubileuszowych</b> .....	26
<b>2.13. Pozytywnie oceniane zmiany</b> .....	27
<b>3. Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające Prawo o ustroju sądów powszechnych</b> .....	28
<b>3.1. Przekształcenie statusu sędziów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych</b> .....	28
<b>3.2. Przepisy przejściowe o sposobie procedowania ze sprawami wszczętymi i niezakończonymi przed dniem wejścia w życie ustawy</b> .....	29
<b>3.3. Nieuzasadnione odebranie Sądowi Najwyższemu kompetencji do kontroli uchwał KRS</b> .....	31
<b>4. Podsumowanie</b> .....	32

## **1. Uwagi wprowadzające**

Opiniowane projekty ustaw stanowią nowe regulacje zastępujące obecnie obowiązującą ustawę z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.; dalej jako: pusp)<sup>1</sup>. Istota zmian polega na tzw. spłaszczeniu struktury sądownictwa poprzez wprowadzenie jednolitego statusu sędziego powszechnego w

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2072.

miejsce obecnego podziału na sędziów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oraz na zwiększeniu władztwa personalnego Ministra Sprawiedliwości oraz podległych mu prezesów sądów w zakresie obsadzania stanowisk administracyjnych i orzeczniczych w sądownictwie. Pierwsza propozycja mieści się w kompetencjach regulacyjnych ustawodawcy, ale z uwagi na jej rozmach powinna zostać lepiej dopracowana, aby zmiany ustrojowe nie spowodowały dezorganizacji pracy sądów i nie zaszkodziły prawu obywateli do rozpoznania ich sprawy w sposób rzetelny i bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Druga propozycja natomiast budzi szereg wątpliwości z punktu widzenia art. 2, 45 ust. 1 i 173 Konstytucji RP, art. 6 Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP).

Pierwszy opiniowany projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: projekt) – jak deklaruje projektodawca – ma na celu „stworzenie, w ramach konstytucyjnych zasad ustrojowych, struktury sądów powszechnych zdolnych do sprawnego realizowania swoich zadań, w sposób adekwatny do potrzeb społecznych i gospodarczych nowoczesnego państwa, respektującego zobowiązania międzynarodowe i prawa chronione Konwencją Praw Człowieka Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. , a zarazem uwzględniającego potrzebę racjonalizacji kosztów sprawowanego przez sądy wymiaru sprawiedliwości.”<sup>2</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że – wbrew powyższemu stwierdzeniu – projekt nie wykonuje wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka upatrujących naruszenia art. 6 EKPC w obecnym modelu powoływania sędziów i odpowiedzialności dyscyplinarnej w Polsce, a także zawiera rozwiązania niezgodne z Konstytucją RP oraz prawem UE (o czym będzie mowa w dalszej części opinii).

Drugi opiniowany projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: projekt przepisów wprowadzających) zawiera szereg przepisów nowelizujących oraz przepisy przejściowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że reforma ustroju sądów powszechnych mieści się w konstytucyjnych kompetencjach ustawodawcy zwykłego (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP). Swoboda regulacyjna ustawodawcy w tym zakresie jest jednak

---

<sup>2</sup> Uzasadnienie projektu, s. 1.

ograniczona innymi normami konstytucyjnymi, w tym zwłaszcza prawem do sądu, zasadą niezależności władzy sądowniczej, zasadą rzetelności działania instytucji publicznych, zasadą zaufania obywatela do państwa oraz zasadą odpowiedniej *vacatio legis*.

Rzecznik Praw Obywatelskich z aprobatą przyjmuje wolę bardziej równomiernego rozłożenia spraw pomiędzy sędziów w celu odciążenia sądów rejonowych. Sytuacja, w której 93,8% wpływu nowych spraw przypada na sędziów rejonowych<sup>3</sup>, z pewnością wymaga podjęcia środków zaradczych.

Z drugiej jednak strony likwidacja 11 sądów apelacyjnych, 46 sądów okręgowych i 318 sądów rejonowych oraz powołanie w ich miejsce 79 sądów okręgowych oraz 20 sądów regionalnych jako sądów II instancji stanowi przedsięwzięcie o ogromnym rozmachu, które – jeśli nie zostanie starannie dopracowane – może wywołać poważne reperkusje w sądownictwie, ze szkodą dla obywateli występujących jako strony postępowań w sprawach cywilnych i karnych. Już w obecnej wersji opiniowanych projektów RPO dostrzega zarzewia potencjalnych problemów. Wśród nich należy wymienić przykładowo: **ryzyko opóźnień wywołanych koniecznością wyznaczenia nowych sędziów sprawozdawców w wielu sprawach rozpoznawanych przez likwidowane sądy, przyznanie prezesom sądów uznaniowej kompetencji do przymusowego delegowania sędziego do pracy w oddziale sądu poza jego miejscem zamieszkania, czy przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uznaniowej kompetencji do decydowania, którzy sędziowie apelacyjni po reformie staną się sędziami regionalnymi, a którzy zostaną przeniesieni na niższe stanowisko sędziego okręgowego.**

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich już na wstępie apeluje o:

- 1) możliwie szerokie konsultacje społeczne obu projektów, w tym zwłaszcza z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a także środowiskami sędziowskimi, jako posiadającymi największe rozeznanie w praktycznych problemach sądownictwa;
- 2) dostosowanie procedur w sprawach personalnych do wymagań konstytucyjnych i międzynarodowych w celu zapewnienia odrębności sądów od władzy wykonawczej

---

<sup>3</sup> Tak według szacunków Ministerstwa Sprawiedliwości podanych w uzasadnieniu projektu, s. 37.

i ustawodawczej, w szczególności poprzez wykonanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej materii;

3) uszanowanie uzasadnionych oczekiwań sędziów i referendarzy w zakresie świadczeń pracowniczych, które mają zostać w projekcie ograniczone;

4) modyfikację przepisów przejściowych określających zasady przejścia dotychczasowych postępowań z jurysdykcji sądów rejonowych i apelacyjnych odpowiednio do sądów okręgowych i regionalnych oraz opublikowanie jeszcze na etapie procesu legislacyjnego projektów aktów wykonawczych określających nowe siedziby i obszary właściwości sądów, a także właściwe sądy do rozpoznawania spraw, w których z uwagi na zmiany ustrojowe będą musiały zostać wyznaczone nowe składy orzekające bądź przynajmniej nowy sprawozdawca;

5) wydłużenie *vacatio legis*, która w obecnej wersji projektu, przewidującej datę wejścia w życie większości regulacji z dniem 1.1.2023 r., jest zbyt krótka na przygotowanie się administracji sądowej oraz kadry orzeczniczej do tak fundamentalnej zmiany ustrojowej.

## **2. Projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych**

W pierwszej kolejności ocenione zostaną wybrane rozwiązania z projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

### **2.1. Brak projektów aktów wykonawczych określających obszary właściwości nowych sądów**

Dla powodzenia planowanej reformy w zakresie spłaszczenia struktury sądownictwa konieczne jest należyte przygotowanie projektów aktów wykonawczych, w szczególności tych wydanych na podstawie art. 17 projektu pusp, określających w szczególności siedziby i obszary właściwości nowo utworzonych sądów okręgowych i regionalnych. Minister Sprawiedliwości nie dołączył ich do projektu przedstawionego do zaopiniowania. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że projekty takich aktów wykonawczych powinny zostać podane do wiadomości z dużym wyprzedzeniem, w celu zapewnienia sędziom wystarczającego czasu na przygotowanie się do wynikających z nich zmian organizacyjnych.

Opóźnienia w wydaniu rozporządzeń określających siedziby i obszary właściwości sądów, w razie wejścia w życie ustawy w planowanym terminie (1 stycznia 2023 r.), utrudnią płynne przejście niezakończonych spraw z likwidowanych sądów do sądów nowych.

## **2.2. Utrzymanie wadliwej procedury powoływania sędziów**

Mimo zawartej w uzasadnieniu deklaracji o respektowaniu zobowiązań międzynarodowych, projekt nie realizuje zobowiązań wynikających z art. 6 EKPC, ani zobowiązań wynikających z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP. Niewykonane pozostają wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wskazujące na wadliwość obecnego modelu powoływania sędziów. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że niewykonywanie wyroków ETPC stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a niewykonywanie wyroków TSUE – naruszenie art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 260 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tymczasem art. 9 Konstytucji RP wymaga, aby Rzeczpospolita Polska przestrzegała wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Zgodnie z orzecznictwem ETPC, aktualna procedura powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>4</sup> narusza zagwarantowane w art. 6 ust. 1 EKPC prawo do sądu ustanowionego ustawą<sup>5</sup>. Głównym źródłem naruszenia tego prawa jest wadliwość zasad kształtowania składu osobowego KRS, której Trybunał w Strasburgu upatruje przede wszystkim w obsadzeniu 23 z 25 miejsc w Krajowej Radzie Sądownictwa przez organy władzy ustawodawczej lub wykonawczej, a jedynie 2 miejsc przez przedstawicieli władzy sądowniczej, co prowadzi do uzależnienia personalnego KRS od egzekutywy i legislatywy, co może negatywnie wpływać na niezależność zarekomendowanych przez nią sędziów<sup>6</sup>.

Podobne zastrzeżenia do składu KRS zgłaszał Trybunał Sprawiedliwości UE, wskazując na niezgodność aktualnej procedury powoływania sędziów z prawem do sądu

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 3.

<sup>5</sup> Wyroki ETPC z: 22.7.2021 r. w sprawie *Reczkowicz v. Polska* (Izba); 8.11.2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska* (Izba); 3.2.2022 r., *Advance Pharma sp. z o.o. v. Polska* (Izba); 15.3.2022 r., *Grzęda v. Polska* (Wielka Izba).

<sup>6</sup> Cyt. wyroki w sprawach: *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek* i *Advance Pharma*.

ustanowionego ustawą (art. 47 Karty Praw Podstawowych) oraz zasadą skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE)<sup>7</sup>.

Według publicznie dostępnych informacji, od dnia 6 marca 2018 r. Prezydent RP powołał na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa ponad 2000 sędziów i asesorów. Orzeczenia wydane z udziałem tych sędziów bywają kwestionowane. Należy podkreślić, że sama wadliwość procedury poprzedzającej powołanie sędziego nie pozbawia tych osób statusu sędziów, ani nie powoduje nieważności wydanych przez nich orzeczeń, lecz – zgodnie m.in. z uchwałą Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 2020 r.<sup>8</sup> – dopiero w powiązaniu z konkretnymi okolicznościami dotyczącymi danego sędziego może prowadzić do naruszenia standardu niezawisłości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych UE i art. 6 ust. 1 EKPC. Nawet jednak naruszenie standardu niezawisłości przez dany skład orzekający nie skutkuje pozbawieniem osoby powołanej na stanowisko sędziowskie po 6 marca 2018 r. statusu sędziego - jak stwierdził sam Sąd Najwyższy, „nie prowadzi do usunięcia z urzędu osób powołanych na urząd sędziów Sądu Najwyższego ani nie powoduje ich zawieszenia w urzędowaniu w rozumieniu art. 180 Konstytucji RP. Interpretowane przepisy nie odnoszą się do formalnych kompetencji osób powołanych na ten urząd ani nie zawierają generalnych zakazów lub ograniczeń odnoszących się do wykonywania funkcji jurysdykcyjnych. Nie dotyczą zatem ich statusu i powołania, o których mowa w art. 179 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.”<sup>9</sup> Analogicznie uwagi odnoszą się do sędziów sądów powszechnych.

Zachowanie przez sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. mandatu do orzekania nie zwalnia jednak ustawodawcy z międzynarodowego i konstytucyjnego obowiązku naprawienia aktualnej, wadliwej procedury powoływania poprzez zapewnienie jej niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Dlatego też **Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie apeluje o wykonanie wyroków ETPC i TSUE**. Utrzymywanie obecnego stanu w tym zakresie będzie prowadziło do kolejnych orzeczeń europejskich

---

<sup>7</sup> Wyroki Wielkiej Izby TSUE z: 19.11. 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (*A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*); 6 października 2021 r., C-487/19 (*Żurek*); 15 lipca 2021 r., C-791/19 (*Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*).

<sup>8</sup> Uchwała SN z 23.1.2020 r., BSA I-4110-1/20.

<sup>9</sup> Pkt 46 cyt. wyżej uchwały.

trybunałów, stwierdzających naruszenie przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego.

### **2.3. Utrzymanie wadliwego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów**

Projekt utrzymuje Izbę Dyscyplinarną SN jako organ właściwy w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów, mimo że nie spełnia on wymagań niezależnego sądu wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych, w tym zwłaszcza nie stanowi sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu tych przepisów<sup>10</sup>.

Poza tym projekt przenosi z obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych rozwiązania, które wprost zostały uznane przez Trybunał Sprawiedliwości UE za uchybienie zobowiązaniom Rzeczypospolitej Polskiej wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, tj.:

- 1) możliwość traktowania treści orzeczeń sądowych sędziów powszechnych jako przewinień dyscyplinarnych (obecnie art. 107 §1 pkt 1, 2 i 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który zostaje powtórzony w art. 190 §1 pkt 1, 2 i 3 projektu pusp)<sup>11</sup>;
- 2) brak wstrzymania biegu postępowania dyscyplinarnego w czasie czynności związanych z wyznaczeniem dla sędziego niemogącego wziąć udziału w postępowaniu z powodu choroby obrońcy z urzędu (obecnie art. 113a pusp, powtórzony w art. 204 projektu)<sup>12</sup>;
- 3) prowadzenie postępowania dyscyplinarnego przez sąd dyscyplinarny pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 pusp, którego odpowiednikiem jest delikatnie zmodyfikowany art. 142 §8 projektu, z którego wynika, że niestawiennictwo obrońcy – niezależnie od tego, czy jest

---

<sup>10</sup> Tak wyroki Wielkiej Izby TSUE z 19.11. 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 oraz z 15.7. 2021 r., C-791/19, a także wyrok Izby ETPC z 22.7.2021 r. w sprawie *Reczkowicz v. Polska*.

<sup>11</sup> Pkt 1 tiret 1 sentencji wyroku Wielkiej Izby TSUE z 15.7. 2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Polsce* pozostaje więc niewykonany.

<sup>12</sup> Pkt 1 tiret 3 sentencji cyt. wyżej wyroku Wielkiej Izby TSUE pozostaje więc niewykonany.



usprawiedliwione czy nieusprawiedliwione – nie wstrzymuje rozpoznania sprawy przez sąd dyscyplinarny)<sup>13</sup>.

**Wykonanie zobowiązań ciążących na Rzeczypospolitej Polsce na mocy art. 6 EKPC, art. 47 KPP i art. 19 ust. 1 TUE wymaga likwidacji Izby Dyscyplinarnej, a także uchylenia przepisów umożliwiających pociąganie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzeczeń,** ustanowienia przepisów wstrzymujących bieg postępowania dyscyplinarnego w razie usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy oraz wyłączenie możliwości kontynuowania przez sąd dyscyplinarny postępowania w razie usprawiedliwionego niestawiennictwa obwinionego bądź jego obrońcy. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że obowiązek wykonania wyroku TSUE stwierdzającego uchybienie przez państwo członkowskie zobowiązaniom traktatowym wynika wprost z art. 260 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Jeśli w ocenie ustawodawcy instytucja usprawiedliwienia niestawiennictwa bywa nadużywana w celu przewlekania postępowania, to jest on uprawniony do ustanowienia przepisów wzmacniających weryfikację usprawiedliwień nieobecności przez sąd. Niedopuszczalne jest jednak ustanawianie rozwiązań automatycznie zrównujących w postępowaniu dyscyplinarnym status osób nieobecnych z przyczyn usprawiedliwionych i z przyczyn nieusprawiedliwionych.

#### **2.4. Utrzymanie zakazu kontroli legalności powołań sędziowskich**

Opiniowany projekt utrzymuje obecny już w obowiązującej ustawie zakaz kontrolowania przez sądy legalności powołań sędziowskich, którego naruszenie zagrożone jest sankcją dyscyplinarną (art. 42a i art. 107 §1 pkt 3 pusp, których odpowiedniki stanowią art. 71 §1 art. 190 §1 pkt 3 projektu). Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że przyjęta w projekcie metoda jest niezgodna z zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej

---

<sup>13</sup> Przytoczone rozwiązanie również zostało wprost zakwestionowane w pkt 1 tiret 3 sentencji cyt. wyżej wyroku Wielkiej Izby TSUE.

<sup>14</sup> „Jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdza, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążą na mocy Traktatów, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału.”

wynikającymi z art. 6 EKPC oraz art. 19 ust. 1 TUE<sup>15</sup>. Utrzymanie w art. 71 §1 art. 190 §1 pkt 3 projektu przyczyni się jedynie do eskalacji konfliktu ustrojowego w polskim wymiarze sprawiedliwości.

Należy podkreślić, że **dyscyplinarne karanie sędziów za treść wydawanych orzeczeń – poza skrajnymi i absolutnie wyjątkowymi przypadkami – narusza samą istotę niezawisłości sędziowskiej i niezależności władzy sądowniczej.**

## **2.5. Utrzymanie obowiązku ujawniania przynależności do zrzeszeń**

W art. 154 projektu utrzymano obowiązek ujawniania przez sędziego członkostwa w zrzeszeniach, funkcji pełnionych w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej oraz o członkostwie w partii politycznej (aktualnie wynikający z art. 88a pusp). Obowiązek jest realizowany przez złożenie oświadczenia prezesowi sądu, który z kolei przekazuje je Ministrowi Sprawiedliwości. Oprócz tego oświadczenia są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Przyjęte rozwiązanie budzi sprzeciw z czterech powodów. Po pierwsze, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo sędziów do poszanowania ich życia prywatnego (art. 8 ust. 1 EKPC oraz art. 47 Konstytucji RP). O ile zrozumiąta jest konieczność ujawnienia przynależności do partii politycznych, o tyle trudno dostrzec konieczność udostępniania przez sędziego informacji przynależności do zrzeszeń niezwiązanych z działalnością polityczną. Po drugie, przepis jest nieprecyzyjny, ponieważ posługuje się niezdefiniowanym w prawie określeniem „zrzeszenie”, mające szersze znaczenie niż „stowarzyszenie”. W pojęciu „zrzeszenia” mieści się każda zorganizowana grupa ludzi połączona wspólnym celem, a więc może nim być również związek wyznaniowy albo kościół. Jak wiadomo z dotychczas opublikowanych w BIP oświadczeń, część sędziów, realizując obowiązek wynikający z art. 88a pusp, poczuła się zmuszona ujawnić informację o swojej przynależności do Kościoła katolickiego lub innego związku wyznaniowego. Tymczasem przymuszanie do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania jest wprost bezwzględnie zakazane przez art. 53 ust. 7 Konstytucji RP. Po czwarte, niezrozumiałe jest, dlaczego oświadczenia o przynależności do

<sup>15</sup> W orzecznictwie TSUE i ETPC jednolicie uznaje się, że sądy mają nie tylko prawo, ale i obowiązek badania, czy będące przedmiotem kontroli odwoławczej orzeczenie sądowe zostało wydane przez sąd ustanowiony ustawą w rozumieniu art. 6 EKPC i art. 47 KPP (cyt. wyżej wyroki TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, C-487/19 oraz C-791/19; wyroki ETPC w sprawach *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek* i *Ozimek* oraz *Advance Pharma sp. z o.o.*

zrzeszeń mają być składane Ministrowi Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości jest organem administracji rządowej odpowiedzialnym za nadzór nad działalnością administracyjną sądów, informacje o przynależności sędziów do określonych zrzeszeń nie są mu potrzebne do wykonywania jego ustawowych kompetencji i nie mają nic wspólnego z działalnością administracyjną sądów.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomina, że w 2020 r. bezskutecznie interweniował u Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, występując z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie zgodności obowiązku złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczenia o członkostwie we wszelkiego rodzaju zrzeszeniach. Prezes UODO umorzył postępowanie w sprawie, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie utrzymał jego decyzję w mocy. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył od tego wyroku skargę kasacyjną, obecnie trwa postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym<sup>16</sup>.

## **2.6. Utrzymanie zakazu obrad kolegium i samorządu sędziowskiego w sprawach politycznych**

Wątpliwości budzi także art. 15 projektu (stanowiący powtórzenie art. 9d pusp), zgodnie z którym przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego „nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów”. Naruszenie tego zakazu przez sędziego obarczone jest sankcją dyscyplinarną, ze złożeniem urzędu włącznie (co wynika z art. 190 §1 pkt 1 i 3 projektu).

Zakaz z art. 15 projektu jest ujęty niezwykle szeroko, przepis nie definiuje pojęcia „sprawy politycznej”, a „podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów” jest tylko jednym z przykładów sytuacji, które projektodawca uznaje za „sprawę polityczną”.

W ocenie RPO art. 15 projektu w takim brzmieniu jest niezgodny z art. 54 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 EKPC, bo nadmiernie ogranicza wolność słowa sędziów, a także

---

<sup>16</sup> Skarga kasacyjna RPO dostępna jest pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20kasacyjna%20RPO%20VII.501.53.2020%2010.05.2021.pdf> (11.5.2022).

z zasadą określoności wynikającą z art. 2 Konstytucji RP i zakazem karania bez podstawy prawnej z art. 7 ust. 1 EKPC, z uwagi na użycie niejasnego określenia „sprawy politycznej”.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że art. 54 Konstytucji RP i art. 10 ust. 1 EKPC gwarantują wolność wypowiedzi „każdemu”, a więc także osobom piastującym stanowiska w organach władzy publicznej, w tym również sędziom. Oczywiście, sędziowie z uwagi na powagę pełnionego urzędu powinni zachowywać większą powściągliwość w życiu publicznym niż przeciętni obywatele, w szczególności powinni unikać wypowiedzi uchybiających godności urzędu, w tym wulgarnych i agresywnych, a także wypowiedzi niedających się pogodzić z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP). Zakaz wypowiedzi niedających się pogodzić z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, nazywany również zasadą apolityczności sędziowskiej, zabrania sędziemu zajmowania czynnej postawy w bieżących sporach politycznych, w tym zwłaszcza publicznego opowiadania się za konkretnym kandydatem w wyborach czy udzielania poparcia postulatowi propagowanemu przez konkretne ugrupowanie polityczne<sup>17</sup>. Art. 178 ust. 3 Konstytucji RP musi być jednak interpretowany systemowo w powiązaniu z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP – sędziowie mają więc prawo do manifestowania swoich poglądów, jeśli nie naruszają one zasady niezależności sądów od władzy wykonawczej i ustawodawczej. W szczególności w ocenie RPO dopuszczalną formą manifestacji poglądów są wypowiedzi, w których sędziowie jako specjaliści w dziedzinie prawa oceniają zmiany dokonywane w ustroju organów władzy sądowniczej, przedstawiając prawniczy punkt widzenia<sup>18</sup>. Tego typu wypowiedzi nie uchybiają konstytucyjnemu nakazowi apolityczności, gdyż polegają na prezentowaniu poglądów prawnych, a nie politycznych.

Takie samo stanowisko zajmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, który jednoznacznie uznaje, że funkcjonariusze publiczni – w tym również sędziowie – mają na mocy art. 10 EKPC prawo do zabierania głosu w debatach na tematy ważne z punktu widzenia

---

<sup>17</sup> Por. szerzej M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 76-86 i 165-194.

<sup>18</sup> Zob. M. Wróblewski, *Granice ekspresji i wypowiedzi sędziego – zarys problemu*, „Krajowa Rada Sądownictwa”, 1/2017, Warszawa 2017, s. 29-34.

interesu publicznego, do których ETPC zalicza również wypowiedzi dotyczące funkcjonowania sądownictwa<sup>19</sup>.

W tym kontekście zakaz „podejmowania uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów”, rozumiany jako zakaz podnoszenia przez sędziów zarzutów niezgodności z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym pod adresem przepisów uchwalanych przez parlament i rząd, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 EKPC i art. 54 Konstytucji RP.

Po drugie, naruszenie art. 15 projektu przez sędziego może skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną za „oczywistą i rażącą obrazę prawa” (art. 190 §1 pkt 1 projektu), co powoduje, że użyte w nim określenia stanowią pośrednio znamiona deliktu dyscyplinarnego. W konsekwencji do przepisu znajduje zastosowanie wynikający z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 7 EKPC nakaz precyzyjnego formułowania znamion czynu, za który przewidziana jest sankcja (*nullum crimen sine lege certa*). Pojęcie „sprawy politycznej”, o którym mowa w art. 15 projektu, jest określeniem nieznanym polskiemu prawu, pozbawionym definicji legalnej i doktrynalnej, a przez to narażonym na arbitralną interpretację przez podległych Ministrowi Sprawiedliwości rzeczników dyscyplinarnych przy pociąganiu sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich apeluje o usunięcie art. 15 z projektu.

## **2.7. Marginalizacja środowisk sędziowskich w procesie administrowania sądownictwem**

Projekt domyka proces marginalizacji funkcji opiniodawczej kolegialnych organów samorządu sędziowskiego. Do 2015 r. środowiska sędziowskie miały zagwarantowaną możliwość aktywnego partycypowania w procesie wyboru sędziów i w zarządzaniu administracją sądową. Przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych wymagały zasięgnięcia opinii zgromadzenia bądź zebrania sędziów danego sądu w 8 przypadkach (przy opiniowaniu kandydatur na stanowiska sędziowskie, powoływaniu i odwoływaniu prezesów i dyrektorów sądów, składaniu sprawozdań przez dyrektora sądu, sporządzaniu informacji rocznej przez

---

<sup>19</sup> Wyrok Izby ETPC z 9.3.2021 r., *Eminağaoğlu v. Turcja*, §123. Zob. też wyrok ETPC z 26.2.2009 r., *Kudeshkina v. Rosja*, §85-86.

prezesa sądu itd.) oraz zasięgnięcia opinii kolegium sądu – złożonego z przedstawicieli samych sędziów - w 9 przypadkach (przy opiniowaniu kandydatur na stanowiska sędziowskie, wyborze wizytatorów, powoływaniu przewodniczących wydziałów itd.).

Aktualnie obowiązujące przepisy pusp wymagają zasięgnięcia opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu jedynie w dwóch przypadkach (art. 31a §3 i art. 41 §1a pusp). Opiniowany projekt rezygnuje z wymogu uzyskiwania jego opinii w obu przypadkach tj. przy składaniu sprawozdań przez dyrektora sądu (art. 31a §3 pusp) oraz przy wydawaniu przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia określającego „testową” wersję regulaminu wewnętrznego urzędowania w nie więcej niż dwóch sądach rejonowych lub dwóch okręgach sądowych (obecnie obowiązujący art. 41 §1a pusp).

Kolegium sądu zachowało co prawda większość swoich kompetencji opiniodawczych, ale nie stanowi ono już reprezentacji sędziów danego sądu, bo składa się wyłącznie z przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości – swobodnie przez niego powoływanych i odwoływanych prezesów sądów z danej apelacji bądź okręgu.

Dlatego też RPO wnosi o modyfikację projektu w celu przywrócenia przynajmniej w niektórych przypadkach obowiązku zasięgnięcia opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu.

## **2.8. Zwiększenie władztwa personalnego Ministra Sprawiedliwości**

Poważne wątpliwości co do zgodności z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC budzą przepisy kumulujące w ręku Ministra Sprawiedliwości dodatkowe kompetencje w zakresie powoływania i odwoływania organów sądów (art. 41 i 44 projektu), a także decydowania o przenoszeniu sędziów na wyższe stanowiska służbowe tj. z sądu okręgowego do sądu regionalnego (art. 135 §4 projektu).

Konstytucja RP pozostawia względną swobodę ustawodawcy co do wyboru modelu zarządzania działalnością administracyjną sądów. Co do zasady dopuszczalne jest powierzenie kompetencji w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami Ministrowi Sprawiedliwości, co kilkakrotnie potwierdzał Trybunał Konstytucyjny. W tym samym orzecznictwie TK podkreślał jednak, że „ustawodawca powinien wszakże stworzyć

gwarancje, by działania ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały swoimi działaniami nadzorczymi w sferę rezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie.”<sup>20</sup> Zgodnie ze stanowiskiem TK z konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej wynika obowiązek uwzględnienia głosu zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu przy powoływaniu i odwoływaniu prezesów sądów<sup>21</sup>, a w pewnym zakresie także przy odwoływaniu dyrektorów sądu<sup>22</sup>. Uwzględnienie opinii środowisk sędziowskich ma szczególne znaczenie w przypadku prezesa sądu, któremu z racji pełnionej funkcji przysługują liczne kompetencje jurysdykcyjne (związane z działalnością orzeczniczą sądu) w których mieści się m.in. decydowanie o zwolnieniu z aresztu sędziego zatrzymanego na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa (art. 181 Konstytucji RP), zarządzenie rozpoznania sprawy w powiększonym składzie trzech sędziów (art. 30 §2 k.p.k., art. 47 §4 k.p.c.), decydowanie o wydłużeniu sędziemu terminu na sporządzenie uzasadnienia orzeczenia (art. 329 §4 k.p.c.), wyznaczenie obrońcy z urzędu (art. 81 §1 k.p.k.), decydowanie o skierowaniu sprawy na posiedzenie (art. 339 §1 k.p.k.) czy udzielanie zezwolenia komornikowi na przeszukanie odzieży na osobie dłużnika oraz przedmiotów, które dłużnik ma przy sobie, poza miejscem zamieszkania, przedsiębiorstwem, zakładem oraz gospodarstwem dłużnika (art. 814 §3 k.p.c.). Zgodnie z projektem prezesa uzyskają jeszcze dodatkowe kompetencje z pogranicza funkcji administracyjnych i jurysdykcyjnych (o czym będzie mowa w pkt 2.10). Prezes sądu nie pełni więc wyłącznie funkcji administracyjnej, w zakresie której nadzór sprawuje Minister Sprawiedliwości. **Minister Sprawiedliwości nie powinien więc całkowicie swobodnie decydować o obsadzaniu stanowiska prezesa sądu i działającego w jego zastępstwie wiceprezesa.** W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji narusza zasadę niezależności sądu. Taka bowiem konstrukcja dopuszcza wpływ organu administracyjnego na czynności jurysdykcyjne przez obsadzenie stanowiska, z którym wykonywanie tych czynności jest związane. (...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie da się jednoznacznie oddzielić funkcji orzeczniczej i administracyjnej

---

<sup>20</sup> Zob. wyroki pełnego składu TK z: 9.11.1993 r., K 11/93; 15.1.2009 r., K 45/07; 7.11.2013 r., K 31/12.

<sup>21</sup> Orzeczenie pełnego składu TK z 9.11.1993 r., K 11/93.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 7.11.2013 r., K 31/12.

prezesów sądów. Dlatego też celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów sądów. Niewątpliwie minister sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów musi mieć w tym procesie (powoływaniu) także istotny udział. Jego głos nie może być jednak dominujący.”<sup>23</sup> Można z tego wyprowadzić szerszy wniosek na rzecz konieczności zagwarantowania środowiskom sędziowskim udziału w procesach decyzyjnych związanych z obsadą organów sądu.

Z kolei z punktu widzenia art. 6 ust. 1 EKPC szczególne znaczenie ma ochrona niezawisłości sędziego nie tylko przed naciskami płynącymi z zewnątrz, ale również przed naciskami z wewnątrz struktury sądownictwa. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla, że niezależność sądu gwarantowana w art. 6 ust. 1 EKPC wymaga, aby prezesi sądów i inne osoby pełniące w sądzie funkcje kierownicze nie wydawali sędziom poleceń, ani w żaden inny sposób nie usiłowali wywierać wpływu na ich działalność orzeczniczą<sup>24</sup>.

W tym kontekście za niezgodne z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC należy uznać art. 41 i 44 projektu, umożliwiające Ministrowi Sprawiedliwości swobodne powoływanie i odwoływanie prezesów i wiceprezesów sądów, bez konieczności zasięgnięcia opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu. Tym sposobem prezesi i wiceprezesi sądu stają się w istocie przedstawicielami organu władzy wykonawczej w danym sądzie. Taka kompetencja Ministra Sprawiedliwości wykracza poza granice nadzoru administracyjnego, a wchodzi już w pole działalności orzeczniczej sądu, na którą Minister nie powinien wpływać nawet pośrednio.

Jedynym ograniczeniem tej kompetencji Ministra Sprawiedliwości jest uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do wyrażenia opinii w przedmiocie odwołania prezesa sądu, która jest jednak wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości jedynie wtedy, gdy została przyjęta większością 2/3 głosów. Nie stanowi to jednak realnego ograniczenia władztwa personalnego Ministra Sprawiedliwości, zwłaszcza mając na względzie aktualne zasady kształtowania składu KRS, a także brak kontroli sądowej wydawanej przez nią opinii. Poza tym opinia KRS nie jest wymagana w przypadku odwołania wiceprezesa sądu. Rzecznik Praw Obywatelskich

---

<sup>23</sup> Orzeczenie pełnego składu TK z 9.11.1993 r., K 11/93.

<sup>24</sup> Wyrok Izby ETPC z 22.12.2009 r., *Parlov-Tkalčić v. Chorwacja*, §86.



zwraca uwagę, że bliźniaczo podobne rozwiązanie – pozwalające Ministrowi Sprawiedliwości na swobodne powoływanie i odwoływanie prezesów sądów, z zastrzeżeniem jedynie prawa weta KRS wyrażanego większością 2/3 głosów – zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93.

Niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP jest również art. 135 §5 opiniowanego projektu, które **przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uznaniową kompetencję do przenoszenia sędziów z jednego miejsca służbowego do drugiego, w tym również do awansowania sędziego z sądu okręgowego na do sądu regionalnego.** Uznaniowego charakteru tej kompetencji nie ogranicza wymóg, aby Minister Sprawiedliwości uwzględnił „racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, a także okoliczności wynikające z uzasadnienia wniosku, a w przypadku gdy ogłoszenie, o którym mowa w § 1 [w Biuletynie Informacji Publicznej o przydzieleniu stanowiska sędziowskiego do określonego sądu], dotyczy wolnego stanowiska sędziowskiego przydzielonego sądowi regionalnemu, również doświadczenie zawodowe i przebieg służby wszystkich sędziów, którzy złożyli wniosek o przeniesienie na to stanowisko”. Projektowany przepis nie wymaga bowiem ani uzasadnienia decyzji Ministra Sprawiedliwości, ani jej publikacji (wymagana jest jedynie publikacja samej informacji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe), co będzie uniemożliwiać weryfikację jego motywów osobom trzecim. Nie będzie też możliwa kontrola sądowa tej decyzji. A zatem mimo że przepis stawia pewne wymagania kandydata na miejsce służbowe w danym sądzie, ich spełnienie będzie praktycznie nieweryfikowalne, **uzależnione całkowicie od swobodnej i niekontrolowanej decyzji Ministra Sprawiedliwości.**

Tym samym Minister Sprawiedliwości zyskuje pośredni wpływ na orzecznictwo sądów, ponieważ mając możliwość swobodnego przydzielania miejsc służbowych, może wpłynąć na składy orzekające w konkretnych sprawach – zwłaszcza w przypadku sądów regionalnych, które Minister Sprawiedliwości będzie mógł obsadzić od nowa na podstawie przepisów przejściowych (o czym szerzej mowa w pkt 3.1). Tymczasem sądy regionalne mają odgrywać kluczową rolę w systemie, bo według projektu do nich należeć będzie

kontrola odwoławcza nad orzeczeniami sądów pierwszej instancji, a także nad uchwałami Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach personalnych (zob. pkt 3.3).

Z projektowanymi przepisami wiąże się więc poważne **ryzyko, że stanowiska sędziów regionalnych będą obsadzone według klucza uznaniowego znanego jedynie Ministrowi Sprawiedliwości, a nie na podstawie obiektywnych kryteriów odwołujących się do kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.** W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich projektowane przepisy wymagają gruntowanych zmian – według jednego wariantu należałoby włączyć do procesu decyzyjnego zgromadzenie ogólne sędziów sądu, z którego wywodzi się kandydat oraz zgromadzenia ogólne sędziów sądu regionalnego, do którego ma być awansowany (negatywna opinia powinna zaś być dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca); według drugiego wariantu należałoby tę kompetencję odebrać Ministrowi Sprawiedliwości i przekazać ją Krajowej Radzie Sądownictwa, pod warunkiem jednak przeprowadzenia jej reformy gwarantującej jej niezależność od władzy wykonawczej i ustawodawczej, o czym była już mowa powyżej.

## **2.9. Nowa kompetencja Ministra Sprawiedliwości do określania właściwości sądów dyscyplinarnych**

Opiniowany projekt odbiera Prezesowi Izby Dyscyplinarnej SN dyskrecyjną kompetencję do wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego w sprawach dyscyplinarnych sędziów (aktualnie obowiązujące art. 110 §3 i art. 114 §7 pusp) i przekazuje ją Ministrowi Sprawiedliwości, który ma określić właściwość miejscową sądów regionalnych do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów w drodze rozporządzenia (art. 196 §6 projektu). W tym miejscu należy przypomnieć, że obecnie obowiązujące rozwiązanie zostało wprost zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 2021 r.<sup>25</sup>

Uregulowanie właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych w rozporządzeniu stanowi lepsze rozwiązanie niż całkowicie uznaniowe decydowanie o tym przez Prezesa Izby Dyscyplinarnej, ale nadal niesatysfakcjonujące z punktu widzenia wymagań międzynarodowych i konstytucyjnych.

---

<sup>25</sup> Pkt 1 tiret 2 wyroku Wielkiej Izby TSUE z 15 lipca 2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Polsce*,

Po pierwsze, wytyczne co do treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości są na tyle ogólne, że może on dość swobodnie zmieniać zasady określania właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych. Budzą one poważne wątpliwości co do poszanowania art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Art. 196 §6 projektu wymaga bowiem jedynie, aby Minister uwzględnił „potrzebę zapewnienia, by sprawy dyscyplinarne były rozpoznawane przez sąd dyscyplinarny inny niż ten, na obszarze właściwości którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem dyscyplinarnym, a także zasady sprawności i efektywności działania sądów dyscyplinarnych oraz potrzebę zapewnienia równomiernego obciążenia sędziów w tych sądach.”

Po drugie, regulowanie właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, który wyraźnie stanowi, że „ustrój i **właściwość sądów** oraz postępowanie przed sądami określają **ustawy**”. W doktrynie wskazuje się, że w przypadku regulacji właściwości miejscowej ustawa powinna określać co najmniej łączniki, czyli okoliczności faktyczne, od których zależy kompetencja danego sądu<sup>26</sup>. Określenie w ustawie, że z rozpoznania sprawy wyłączony jest sąd, w którego okręgu obwiniony sędzia pełni służbę, nie jest wystarczające, bo nadal Minister Sprawiedliwości przy określaniu właściwości miejscowej w rozporządzeniu będzie dokonywał dość swobodnego wyboru spośród dziewiętnastu pozostałych sądów regionalnych<sup>27</sup>.

Po trzecie, choć art. 6 EKPC nie przewiduje tak surowych wymagań co do formy regulacji właściwości sądów jak Konstytucja RP, to w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyraźnie preferuje się ustawową regulację organizacji sądownictwa, wskazując, że nie powinna ona zależeć od uznania władzy wykonawczej, lecz zostać ustanowiona w drodze przepisów uchwalonych przez parlament<sup>28</sup>.

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje uregulowanie właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych wprost w ustawie. Skoro właściwość miejscowa sądów jest określana w ustawie w sprawach cywilnych, karnych i sądowno-administracyjnych, to

---

<sup>26</sup> P. Grzegorzczak, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016, komentarz do art. 176, uw. 23.

<sup>27</sup> W sumie ma być 20 sądów regionalnych – uzasadnienie projektu, s. 45.

<sup>28</sup> Wyroki ETPC z: 12.1.2016 r., *Miracle Europe kft v. Węgry*, §§ 58, 63, 67 oraz z 5.10.2010 r., *DMD GROUP, a.s., v. Słowacja*, skarga Nr 19334/03, § 60,. Zob. też postanowienia Komisji z 12.10.1978 r., *Zand v Austria*, § 68–69 oraz z 10.10.1990 r., *G. v. Szwajcaria*, postanowienie ETPC z 4.5.2010 r. *Mounir El Motassadeq v. Niemcy*.

w ocenie RPO nic nie stoi na przeszkodzie, aby była ona również uregulowana ustawowo w sprawach dyscyplinarnych.

## **2.10. Nowe kompetencje prezesów sądów do przenoszenia sędziów do innych oddziałów i ustalania im specjalizacji**

Opiniowany projekt modyfikuje zasady określania podziału czynności sędziów i referendarzy w izbie sądu, tzn. ich przydział do oddziałów sądu, zakres ich obowiązków oraz sposób ich uczestniczenia w przydziale spraw.

**Projekt podziału czynności** przygotowuje prezes izby danego sądu, „przy uwzględnieniu szczególnych kwalifikacji sędziów i referendarzy sądowych w poszczególnych dziedzinach prawa lub rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczności zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów i referendarzy sądowych w oddziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania” (art. 39 §1 projektu). RPO zwraca uwagę, że nie jest w tym kontekście jasne, jakie ma znaczenie „specjalizacja sędziego w rozpoznawaniu określonych rodzajów spraw”, o której mowa w art. 39 §6 projektu. §1 tego samego artykułu nie wymaga uwzględnienia tej specjalizacji przy ustalaniu podziału czynności, a zamiast tego wymaga uwzględnienia „szczególnych kwalifikacji sędziów i referendarzy”. Różnica między „specjalizacją” a „szczególnymi kwalifikacjami” nie jest jasna. Przepisy powinny zostać w tym zakresie doprecyzowane.

**Podział czynności** ustala natomiast prezes sądu – jak się wydaje, na podstawie projektu przygotowanego przez prezesa izby, ale nie wynika to wprost z projektowanych przepisów (zob. art. 39 §8-9 projektu). Ta kwestia również powinna zostać doprecyzowana.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzą dwie nowe kompetencje prezesa sądu: pierwsza pozwala mu narzucić specjalizację sędziemu z pominięciem jego preferencji na okres nieprzekraczający 2 lat (art. 39§6 projektu), a druga upoważnia go do przeniesienia sędziego bez jego zgody do innego oddziału sądu na okres nieprzekraczający 2 lat, „jeżeli wymaga tego sprawne rozpoznawanie spraw” (art. 39 §11 projektu). Projekt przewiduje możliwość odwołania jedynie w przypadku decyzji prezesa w przedmiocie przeniesienia

sędziego do innego oddziału sądu, i to tylko do Krajowej Rady Sądownictwa (art. 39 §13 projektu). W uzasadnieniu nie wyjaśniono powodów wprowadzenia tych nowych rozwiązań.

Ustalanie specjalizacji sędziego, która ma wpływ na kategorie przydzielanych mu spraw, powinna uwzględniać jego kwalifikacje i doświadczenie orzecznicze. **Narzucanie specjalizacji sędziom przez prezesów sądów może negatywnie odbić się na jakości orzecznictwa takich sędziów**, jeśli zostaną zmuszeni do orzekania w sprawach, w których dysponują niedostateczną wiedzą i doświadczeniem. Rozwiązanie zawarte w art. 39 §6 projektu może więc uderzyć w prawo obywateli do sprawiedliwego wyroku zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Z kolei **kompetencja do przenoszenia sędziego bez jego zgody do innego oddziału sądu na okres nieprzekraczających 2 lat przypomina analogiczną kompetencję przełożonego prokuratora do delegowania podległych mu prokuratorów do innej jednostki organizacyjnej prokuratury na okres nieprzekraczający 6 miesięcy**<sup>29</sup>. Z postępowań prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że kompetencja ta bywa nadużywana, dlatego też istnieje uzasadniona obawa, że analogiczna kompetencja prezesów sądów również będzie mogła być nadużywana. Dodać należy, że sędziowie – w odróżnieniu od prokuratorów – są objęci konstytucyjną gwarancją niezawisłości. Ryzyko, o którym mowa, istnieje tym bardziej, że przesłanka decyzji prezesa jest niezwykle ogólnikowa, brak jest gwarancji ochrony sędziego przed przenoszeniem go do pracy w oddziale znacząco oddalonym od jego miejsca zamieszkania (co może negatywnie odbić się na jego życiu prywatnym i rodzinnym, chronionym przez art. 47 Konstytucji RP i art. 8 ust. 1 EKPC), a kontrola tej decyzji jest iluzoryczna, bo: 1) sprawuje ją Krajowa Rada Sądownictwa, która w świetle orzecznictwa ETPC i TSUE jest obsadzona wadliwie; ponadto członkiem KRS jest Minister Sprawiedliwości, któremu podporządkowany jest prezes sądu wydający decyzję; 2) odwołanie nie wstrzymuje wykonania decyzji, a przepis nie określa terminu rozpatrzenia odwołania przez KRS, więc możliwe jest, że zostanie ono rozpatrzone już po upływie okresu przeniesienia do innego oddziału; 3) nie przewidziano kontroli sądowej uchwały KRS. Z tych względów w ocenie RPO art. 39 §13 projektu narusza również zagwarantowane w art. 13 Konwencji prawo do skutecznego środka odwoławczego.

---

<sup>29</sup> Art. 106 § 6 ustawy z 28.1.2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66 ze zm.).

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich proponuje poprawienie art. 39 projektu poprzez doprecyzowanie ustawowych przesłanek decyzji prezesa sądu w przedmiocie ustalenia specjalizacji sędziego oraz przeniesienia go do innego oddziału wbrew jego woli, wprowadzenie efektywnej kontroli sądowej tych decyzji oraz skrócenie okresu, na który może nastąpić ustalenie specjalizacji bądź przeniesienie do innego oddziału. Odwołanie sędziego powinno też wstrzymywać wykonanie decyzji, z drugiej strony jednak przepis powinien określać termin rozpatrzenia tego odwołania przez sąd.

## **2.11. Upoważnienia do stanowienia rozporządzeń przez Ministra Sprawiedliwości**

W projekcie znajduje się 39 upoważnień do regulowania różnych aspektów działalności sądów w drodze rozporządzeń przez Ministra Sprawiedliwości, spośród których trzy stanowią zupełnie nowe rozwiązania.

W odniesieniu do dotychczasowych rozwiązań Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza dwa postulaty.

Po pierwsze, konieczne jest doprecyzowanie wytycznych co do treści rozporządzeń, z których znaczna część ma charakter zbyt ogólnikowy, a przez to wątpliwy z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego choć stopień szczegółowości wytycznych może się różnić w zależności od specyfiki regulacji, to nigdy nie mogą one jednak mieć charakteru blankietowego<sup>30</sup>.

Po drugie, w przypadku rozporządzeń dotyczących bezpośrednio określonych sądów, projekt powinien przewidywać obowiązek uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów takiego sądu. Tymczasem projekt nie tylko nigdy tego nie wymaga, ale nawet usunął jedyny pozostały w aktualnie obowiązujących przepisach przypadek, w którym Minister Sprawiedliwości musi zasięgnąć opinii zgromadzenia ogólnego sędziów właściwego sądu (art. 63 §2 projektu, dotyczący ustanowienia „testowej” wersji regulaminu wewnętrznego urzędowania w niektórych sądach – zob. poniżej). Nie jest wystarczające zasięgnięcie w tym względzie opinii Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ od 2018 r. organ ten nie może być uznawany za reprezentację środowisk sędziowskich (co

---

<sup>30</sup> Wyroki TK z: 14.12.1999 r., K 10/99; 14.2.2006 r., P 22/05; 16.1.2007 r., U 5/06; 31.3.2009 r., K 28/08; 11.2.2010 r., K 15/09; 4.11.2014 r., U 4/14; 19.12.2017 r., U 1/14.

zresztą podkreśla sam projektodawca w uzasadnieniu), bo nie jest wybierany przez sędziów, lecz przez Sejm. Opinia Krajowej Rady Sądownictwa w obecnym składzie stanowi aktualnie jedynie odzwierciedlenie stanowiska przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, którzy stanowią 23 z 25 członków tego organu.

W tym kontekście poprawek wymaga:

- 1) art. 17 projektu upoważniający Ministra Sprawiedliwości do tworzenia, znoszenia sądów, ustalania ich siedzib, obszarów właściwości, zakresu rozpoznawanych przez nich spraw, podziału na izby oraz do przekazywania rozpoznawania określonych kategorii spraw z jednego sądu do drugiego. Tak głęboka ingerencja w strukturę organizacyjną oraz miejscowy i rzeczowy zakres właściwości sądu powinna być poprzedzona zasięgnięciem opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu, którego mają dotyczyć zmiany organizacyjne;
- 2) art. 18 §3 projektu upoważniający Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia oddziałów sądu okręgowego – również powinien zostać uzupełniony o wymóg uprzedniego zasięgnięcia opinii zgromadzenia ogólnego sędziów tego sądu, które dysponuje wiedzą z pierwszej ręki na temat potrzeb i możliwości w tym zakresie;
- 3) art. 62 projektu, w którym wytyczne nakazują, aby przy regulowaniu trybu sprawowania nadzoru administracyjnego przez Ministra Sprawiedliwości uwzględnić „zapewnienie sprawności i skuteczności nadzoru oraz zapewnienie prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych”. Tak sformułowana wytyczna ma charakter typowego truizmu (oczywiste jest, że nadzór powinien być przeprowadzany sprawnie, skutecznie i prawidłowo), pozostawiając Ministrowi Sprawiedliwości *de facto* nieograniczoną swobodę w regulowaniu trybu sprawowania nadzoru administracyjnego. Przy regulowaniu trybu sprawowania nadzoru administracyjnego Minister Sprawiedliwości powinien kierować się nie tylko dążeniem do jego efektywności („sprawności i skuteczności”), ale również poszanowaniem granic wynikających z zasady odrębności sądów od władzy wykonawczej i ustawodawczej. W szczególności wykluczone powinno być przyznawanie sobie przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia kompetencji do wglądu w akta spraw sądowych – tymczasem w obecnym rozporządzeniu, wydanym na podstawie bliźniaczego upoważnienia, Minister Sprawiedliwości przyznał sobie kompetencję do żądania od prezesa sądu „akt spraw

sądowych, niezbędnych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w zakresie spraw dotyczących działalności sądów powszechnych.”<sup>31</sup> Trudno wytłumaczyć przyznanie takiej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości, w sytuacji, w której reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed ETPC jest kompetencją Ministra Spraw Zagranicznych<sup>32</sup>. Przepis nie rozróżnia między sprawami zakończonymi a sprawami w toku, co pozwala domniemywać, że upoważnia Ministra Sprawiedliwości do wglądu w akta w obu przypadkach. Podobne rozwiązanie zawarte w rozporządzeniu zostało uznane przez TK za pozbawione podstawy ustawowej<sup>33</sup>, a próba wprowadzenia do ustawy kompetencji Ministra Sprawiedliwości do żądania akt sprawy, w której postępowanie sądowe się nie zakończyło, od prezesa sądu za niezgodne m. in. z konstytucyjną zasadą odrębności i niezależności sądów, zasadą podziału władzy i zakazem nadmiernej ingerencji<sup>34</sup>. Wytyczne w tym zakresie powinny zostać uzupełnione o gwarancje poszanowania odrębności i niezależności sądów, wykluczające przyznawanie sobie przez Ministra Sprawiedliwości kompetencji pozwalających choćby na pośrednie wpływanie na przebieg postępowań sądowych;

4) art. 63 §2 projektu, który upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia odrębnego od regulaminu przewidzianego w §1, regulaminu wewnętrznego urzędowania w nie więcej niż dwóch sądach okręgowych lub w nie więcej niż dwóch sądach regionalnych na okres nieprzekraczający dwóch lat. Rozumiejąc potrzebę istnienia przepisu umożliwiającego przetestowanie jakiegoś rozwiązania proceduralnego w małej skali przed wprowadzeniem go do wszystkich sądów, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że stanowienie takich „testowych” regulacji powinno się odbywać z poszanowaniem standardów konstytucyjnych. Po pierwsze, z niezrozumiałych przyczyn z projektu wyeliminowano obowiązek zasięgnięcia opinii właściwych zgromadzeń ogólnych sądów, których ma dotyczyć odrębny regulamin (aktualnie taki obowiązek przewiduje art. 41 §1a pusp). Obowiązek zasięgnięcia tej opinii powinien zostać w ocenie RPO utrzymany, zważywszy na to, że ma znaczenie nie tylko dla działalności administracyjnej sądu, ale pośrednio wpływa także na jego działalność

---

<sup>31</sup> §21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20.12.2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1166 ze zm.).

<sup>32</sup> Art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1883 ze zm.).

<sup>33</sup> Wyrok TK z 8.5.2014 r., U 9/13.

<sup>34</sup> Wyrok pełnego składu TK z 25.5.2016 r., Kp 5/15.



orzecniczą. Po drugie, przepis powinien określać wytyczne, w jakich przypadkach Minister Sprawiedliwości może wprowadzić taki odrębny regulamin. Po trzecie, według projektowanego przepisu przy ustanawianiu tego regulaminu Minister Sprawiedliwości ma uwzględnić jedynie „konieczność zweryfikowania działania w praktyce tych regulacji”, co stanowi w istocie przyzwolenie na uregulowanie wewnętrznego urzędowania części sądów według swobodnego uznania Ministra Sprawiedliwości. Wytyczne powinny zostać uzupełnione o nakaz uwzględnienia sprecyzowanych wskazówek co do kształtu procedury, np. tych zawartych już w art. 63 §1 projektu;

5) art. 63 §3 projektu, który w ogóle nie zawiera jakichkolwiek wytycznych;

6) art. 125 §2 projektu, który również nie zawiera jakichkolwiek wytycznych;

7) art. 139 §9 projektu, który nie zawiera wytycznych w zakresie uregulowania trybu i szczegółowych warunków delegowania sędziów do pełnienia obowiązków w Ministerstwie Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta RP oraz urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, a także pełnienia czynności administracyjnych lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Projektowany przepis określa wytyczne jedynie dla drugiej części regulacji, dotyczącej trybu i szczegółowych warunków realizacji prawa do nieodpłatnego zakwaterowania, zwrotu kosztów zamieszkania i innych świadczeń w miejscu delegowania;

8) art. 233 §3 projektu, który upoważnia Ministra Sprawiedliwości do uregulowania szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzenia konkursu na stanowiska referendarza, przy uwzględnieniu jedynie „właściwego doboru kadry referendarzy sądowych w sądach”. Wytyczna ta ma charakter blankietowy, wymaga więc doprecyzowania np. poprzez nakaz zapewnienia niezależności komisji od czynników zewnętrznych w celu zagwarantowania obiektywizmu wyboru kandydatów;

9) art. 242 §6 projektu, zawierający analogiczne rozwiązanie co do konkursów na stanowiska asystentów sędziów.

W odniesieniu do nowych delegacji ustawowych dotyczących ustanowienia systemu teleinformatycznego obsługującego postępowania sądowe (art. 87 §8 projektu) oraz systemu

teleinformatycznego, w którym prowadzona jest lista biegłych sądowych (art. 248 §4 projektu), Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na potrzebę doprecyzowania w wytycznych minimalnych standardów bezpieczeństwa przetwarzanych w nich danych osobowych, w celu zapewnienia zgodności tych regulacji z art. 51 ust. 2 i 5 Konstytucji RP. Do art. 111 §4 projektu, który stanowi trzecią nową delegację ustawową, RPO uwag nie zgłasza.

## **2.12. Niekorzystne dla sędziów i referendarzy w zakresie urlopów dodatkowych i gratyfikacji jubileuszowych**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi sędziów i referendarzy wskazujące na niekorzystne dla nich zmiany w zakresie uprawnień pracowniczych.

Po pierwsze, projekt nie zawiera odpowiednika art. 92 §1 pusp, w konsekwencji sędziom i referendarzom po dniu 1 stycznia 2023 r. nie będzie przysługiwać prawo do corocznego urlopu dodatkowego w wymiarze 6 dni roboczych po 10 latach pracy i 12 dni roboczych po 15 latach pracy.

Po drugie, projekt wprowadza niekorzystną dla sędziów i referendarzy zmianę sposobu obliczania stażu pracy uprawniającego do gratyfikacji jubileuszowych. Według aktualnie obowiązujących przepisów, do okresu pracy uprawniającego sędziego lub referendarza do gratyfikacji jubileuszowej wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze (art. 92 §4 pusp, mający zastosowanie także do referendarzy na podstawie art. 151b §2b pusp). Projekt przewiduje natomiast, że do okresu pracy uprawniającego do gratyfikacji wlicza się wyłącznie zakończone okresy zatrudnienia w sądach i prokuraturach (art. 160 §2 projektu). W uzasadnieniu nie wyjaśniono przyczyn wprowadzenia takiej zmiany.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że choć ustawodawcy przysługuje relatywnie szeroka swoboda w zakresie regulowania świadczeń pracowniczych osób zatrudnionych w organach władzy publicznej, to jednak nie jest ona nieograniczona. W ocenie RPO nawet częściowo ukształtowana ekspektatywa nabycia prawa do dodatkowego urlopu oraz do gratyfikacji jubileuszowej podlega pewnej ochronie w ramach konstytucyjnej zasady

ochrony zaufania obywatela do państwa. Ustawodawca ma prawo ograniczyć te uprawnienia, a w dalszej perspektywie nawet ich pozbawić, ale powinien ustanowić odpowiednie regulacje przejściowe, uwzględniające uzasadnione oczekiwania pracowników, którym niewiele zabrakło do nabycia określonych w ustawie uprawnień pracowniczych na dotychczasowych zasadach.

Tymczasem projektodawca zagwarantował prawo do dodatkowego urlopu tylko tym sędziom i referendarzom, którzy uzyskali je przed wejściem w życie ustawy czyli do 31 grudnia 2022 r. (co wynika z art. 162 projektu przepisów wprowadzających), a w przypadku gratyfikacji jubileuszowych nie przewidział żadnych regulacji przejściowych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy przejściowe powinny zróżnicować sytuację sędziów i referendarzy w zależności od tego, ile lat lub miesięcy zabrakło im do uzyskania uprawnień do dodatkowego urlopu i gratyfikacji jubileuszowej w określonej wysokości przed wejściem w życie ustawy. Przykładowo referendarz, któremu zabrakło roku do uzyskania stażu uprawniającego do dodatkowego urlopu, nie powinien być traktowany przez ustawę tak samo jak referendarz, któremu zabrakło czternastu lat.

### **2.13. Pozytywnie oceniane zmiany**

Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie ocenia zmiany częściowo wykonujące wyrok Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2021 r.<sup>35</sup> tj. pozbawienie Prezesa Izby Dyscyplinarnej dyskrecjonalnej kompetencji do wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 pusp, którego w projekcie już nie ma) oraz rezygnację z przepisu, wedle którego wygaśnięcie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie ponownemu powołaniu przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości w tej samej sprawie (art. 112b § 5 zdanie drugie pusp, którego nie ma już w art. 200 §5 projektu).

## **3. Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające Prawo o ustroju sądów powszechnych**

W odniesieniu do projektu przepisów wprowadzających Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na potrzebę wydłużenia *vacatio legis*. Obecnie wejście

---

<sup>35</sup> Pkt 1 tiret 2 i częściowo tiret 3 sentencji cyt. wyżej wyroku Wielkiej Izby TSUE w sprawie C-791/19.

w życie nowych przepisów przewidziane jest na dzień 1 stycznia 2023 r. (art. 1 projektu przepisów wprowadzających), co jest terminem nieodpowiednim do bardzo dużej skali przeprowadzanych zmian. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich adekwatna *vacatio legis* powinna wynosić nie mniej niż 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw.

### 3.1. Przekształcenie statusu sędziów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych

W związku ze spłaszczeniem struktury sądownictwa, sędziowie rejonowi, okręgowi i apelacyjni uzyskują jednolity status sędziego sądu powszechnego, z miejscem służbowym odpowiednio w sądzie okręgowym lub w sądzie apelacyjnym. W regulacji tej kwestii poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi:

1) brak kryteriów precyzyjnie określających nowe miejsce służbowe sędziego rejonowego, który z dniem wejścia w życie ustawy staje się sędzią sądu powszechnego z miejscem służbowym w sądzie okręgowym, którego obszar właściwości obejmuje obszar właściwości znoszonego sądu rejonowego (art. 156 ust. 1 projektu przepisów wprowadzających) – bez sprecyzowania, w którym oddziale sądu okręgowego taki sędzia otrzyma miejsce służbowe. **O przydziale sędziemu miejsca służbowego będzie decydował podporządkowany Ministrowi Sprawiedliwości pełnomocnik ds. utworzenia sądu okręgowego** (art. 177 ust. 1 projektu przepisów wprowadzających) na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości określającego oddziały danego sądu okręgowego (art. 18 §3 projektu pusp). Co prawda przepis zobowiązuje pełnomocnika do przydzielenia sędziego do oddziału w dotychczasowym miejscu służbowym (art. 178 ust. 3 projektu przepisów wprowadzających), ale nie będzie on miał zastosowania w sytuacji, jeśli Minister Sprawiedliwości nie utworzy oddziału w dotychczasowym miejscu służbowym sędziego, a także wtedy, gdy pełnomocnik skorzysta z kompetencji do przymusowego przydzielenia sędziego do oddziału bez jego zgody na okres nieprzekraczający 2 lat (art. 39 § 11 projektu pusp w zw. z art. 177 ust. 3 projektu przepisów wprowadzających). Takie rozwiązanie rodzi ryzyko dla niezawisłości sędziego (art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC), a także dla jego sytuacji prywatnej i rodzinnej, bo może otrzymać miejsce służbowe w sądzie lub w oddziale poza miejscem swojego dotychczasowego zamieszkania (art. 47 Konstytucji RP i art. 8 ust. 1 EKPC);

2) brak kryteriów precyzyjnie określających nowe miejsce służbowe sędziego okręgowego, który z dniem wejścia w życie ustawy staje się sędzią sądu powszechnego, a w którego miejscowości utworzono więcej niż jeden sąd okręgowy, przez co **miejsce służbowe wyznaczać będzie uznaniowo Minister Sprawiedliwości** (art. 156 ust. 3 projektu przepisów wprowadzających) – fakt, że o przydzieleniu sędziemu miejsca służbowego ma uznaniowo decydować Minister Sprawiedliwości, narusza zasadę odrębności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej (art. 173 Konstytucji RP). Brak przesłanek takiej decyzji rodzi ryzyko dla niezawisłości sędziego (art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC), a także dla jego sytuacji prywatnej i rodzinnej, bo może otrzymać miejsce służbowe w sądzie lub w oddziale poza miejscem swojego dotychczasowego zamieszkania (art. 47 Konstytucji RP i art. 8 ust. 1 EKPC);

3) brak kryteriów precyzyjnie określających nowe miejsce służbowe sędziego apelacyjnego, który z dniem wejścia w życie ustawy staje się sędzią sądu powszechnego z miejscem służbowym w sądzie regionalnym albo w sądzie okręgowym, o czym zdecyduje Minister Sprawiedliwości. Sędzia niezadowolony z przydziału do sądu okręgowego może jedynie zdecydować się na przejście w stan spoczynku (art. 157 ust. 1 projektu przepisów wprowadzających). Fakt, że **o przydzieleniu dotychczasowemu sędziemu apelacyjnemu miejsca w sądzie niższej instancji ma uznaniowo decydować Minister Sprawiedliwości**, narusza zasadę odrębności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej (art. 173 Konstytucji RP). Decyzja jest niezaskarżalna (co dodatkowo stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Omawiane rozwiązanie też stanowi zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 EKPC);

4) brak kryteriów precyzyjnie określających nowe miejsce służbowe asesora sądowego, który z dniem wejścia w życie ustawy staje się asesorem sądowym z miejscem służbowym w sądzie okręgowym, którego obszar właściwości obejmuje cały obszar właściwości znoszonego sądu rejonowego (art. 158 ust. 1 projektu przepisów wprowadzających). Co prawda – inaczej niż w wyżej omówionych przepisach – przepis mówi o przydzielenie asesorowi przydzielenia miejsca w sądzie, a nie w jego oddziale, ale nadal nie można wykluczyć skorzystania przez pełnomocnika ds. utworzenia sądu okręgowego z kompetencji do przymusowego przydzielenia asesora do oddziału bez jego zgody na okres nieprzekraczający 2 lat (art. 39

§11 projektu pusp mającym zastosowanie do asesorów na podstawie art. 189 §1 projektu pusp, na które pełnomocnik może się powołać działając na podstawie art. 177 ust. 3 projektu przepisów wprowadzających). Takie rozwiązanie również rodzi ryzyko dla niezawisłości asesora (art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC), a także dla jego sytuacji prywatnej i rodzinnej, bo może otrzymać miejsce służbowe w sądzie lub w oddziale poza miejscem swojego dotychczasowego zamieszkania (art. 47 Konstytucji RP i art. 8 ust. 1 EKPC);

5) brak kryteriów precyzyjnie określających nowe miejsce służbowe asesora sądowego, w którego dotychczasowym miejscu służbowym utworzono więcej niż jeden sąd okręgowy, co powoduje, że nowe miejsce wyznacza mu uznaniowo Minister Sprawiedliwości w jednym z tworzonych sądów okręgowych (art. 158 ust. 2 projektu przepisów wprowadzających) - takie rozwiązanie również rodzi ryzyko dla niezawisłości asesora (art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC), a także dla jego sytuacji prywatnej i rodzinnej, bo może otrzymać miejsce służbowe w sądzie lub w oddziale poza miejscem swojego dotychczasowego zamieszkania (art. 47 Konstytucji RP i art. 8 ust. 1 EKPC).

Niezależnie od powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że w dołączonej do projektu Ocenie Skutków Regulacji nie oszacowano kosztów związanych z wypłatą uposażenia sędziom apelacyjnym, którzy przejdą w stan spoczynku, bo nie zgodzą się na przyjęcie miejsca służbowego w sądzie okręgowym. W ocenie Rzecznika zasada jawności finansów publicznych wymaga poinformowania o szacowanych kosztach przeprowadzenia zmian ustawowych w tym zakresie.

### **3.2. Przepisy przejściowe o sposobie procedowania ze sprawami wszczętymi i niezakończonymi przed dniem wejścia w życie ustawy**

Mając na względzie, że w chwili wejścia w życie ustawy nastąpi przesunięcie dziesiątek milionów spraw z jurysdykcji likwidowanych sądów do sądów tworzonych na nowo, konieczne jest ustalenie precyzyjnych regulacji przejściowych określających, do których sądów trafią sprawy wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie ustawy. Projektodawca uregulował te kwestie częściowo w art. 186 projektu przepisów wprowadzających, ale do prawidłowego ich funkcjonowania niezbędne jest wydanie przez

Ministra Sprawiedliwości aktów wykonawczych określających nowe siedziby i obszary właściwości sądów (w ramach delegacji z art. 17 projektu pusp) oraz aktów wykonawczych wskazujących w koniecznych przypadkach sądy tymczasowo właściwe do rozpoznania spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy (w ramach delegacji z art. 186 §13-15 projektu przepisów wprowadzających).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na **ryzyko znacznego wydłużenia postępowań w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy** wynikające z:

1) braku przygotowania i opublikowania przez Ministra Sprawiedliwości z odpowiednim wyprzedzeniem projektów rozporządzeń określających nowe siedziby i obszary właściwości sądów oraz tymczasowe właściwości w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy;

2) uznaniowej kompetencji Ministra Sprawiedliwości do wyznaczenia dotychczasowemu sędziemu rejonowemu lub okręgowemu innego miejsca służbowego niż wynika to z przepisów prawa, w tym w sądzie regionalnym. W sprawach z referatu przeniesionego w tym trybie sędziego będzie musiał zostać na nowo wyznaczony sędzia sprawozdawca, co z natury rzeczy jest czasochłonne (art. 156 ust. 4 i art. 186 ust. 4 projektu przepisów wprowadzających);

3) konieczności ponownego przydzielenia spraw (i wyznaczenia na nowo składu orzekającego) w razie wyznaczenia sędziemu orzekającemu dotychczas w sądzie I instancji miejsca służbowego w sądzie regionalnym, a także w przypadku spraw lub wyznaczenia członkowi składu orzekającego miejsca służbowego poza obszarem właściwości sądu lub sądów, które obejmują właściwość sądu, w którym sędzia dotychczas orzekał (art. 186 ust. 6 projektu przepisów wprowadzających);

4) uznaniowej kompetencji kolegium sądu właściwego do rozpoznania sprawy do zwolnienia sędziego z obowiązku rozpoznania sprawy wszczętej i niezakończonej, do której rozpoznania został wyznaczony przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 186 ust. 9 projektu przepisów wprowadzających).

Niezależnie od wpływu tych rozwiązań na wydłużenie postępowań, Rzecznik Praw Obywatelskich negatywnie ocenia również przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości (art. 156

ust. 4 i art. 186 ust. 4 projektu przepisów wprowadzających) oraz kolegiom sądów (art. 186 ust. 9 projektu przepisów wprowadzających) kompetencji do punktowego „czyszczenia” referatów wskazanym sędziom, którzy przenosząc się nowe miejsca służbowe zostają zwolnieni z rozpatrzenia swoich dotychczasowych spraw. Oba rozwiązania są nie tylko niezgodne z zasadą odrębności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej (art. 173 Konstytucji RP), ale również szkodliwe dla obywatelskiego prawa do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

### **3.3. Nieuzasadnione odebranie Sądowi Najwyższemu kompetencji do kontroli uchwał KRS**

Rzecznik Praw Obywatelskich negatywnie ocenia przekazanie spraw z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa z jurysdykcji Sądu Najwyższego do jurysdykcji sądów regionalnych (art. 108 pkt 4 projektu przepisów wprowadzających). Podane w uzasadnieniu projektu motywy tej zmiany są nieprzekonujące: „przyczyni się to do odciążenia Sądu Najwyższego, jak i przyspieszy rozpoznawanie przez ten sąd spraw o najbardziej doniosłym znaczeniu, najpoważniejszego kalibru, na rozpoznanie których w dotychczasowym stanie prawnym oczekiwano nieraz po kilkanaście miesięcy”<sup>36</sup>. Z publicznie dostępnych informacji wynika, że stopień obciążenia sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest mniejszy od stopnia obciążenia sędziego regionalnego, który będzie orzekał w sprawach, w których obecnie jest właściwy sąd apelacyjny, a dodatkowo także w sprawach, w których sąd okręgowy orzekał jako sąd II instancji. Poza tym, jak wynika z informacji podanej do publicznej wiadomości przez rzecznika prasowego Sądu Najwyższego, średni czas rozpoznawania spraw z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa wynosi w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 3,5 miesiąca, a nie kilkanaście miesięcy, jak podano w uzasadnieniu projektu<sup>37</sup>.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich omawiana zmiana rodzi ryzyko wywierania przez Ministra Sprawiedliwości wpływu na sposób sprawowania kontroli sądowej nad

---

<sup>36</sup> Uzasadnienie projektu przepisów wprowadzających, s. 22.

<sup>37</sup> Tak SSN Aleksander Stępkowski w wypowiedzi dla M. Kryszkiewicz, *Izba Kontroli nie zweryfikuje już decyzji Krajowej Rady Sądownictwa*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 5 maja 2022 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8412642,izba-kontroli-nadzwyczajnej-sn-odwolania-od-decyzji-krs-sady-regionalne.html> (11.5.2022 r.).



uchwałami Krajowej Rady Sądownictwa. Jak już zostało wspomniane powyżej, opiniowane projekty ustaw gwarantują bowiem Ministrowi Sprawiedliwości szczególny wpływ na obsadę sądów regionalnych – w jego wyłącznej kompetencji leży decyzja, którzy z dotychczasowych sędziów apelacyjnych będą mogli orzekać w sądach regionalnych (art. 157 ust. 1 projektu przepisów wprowadzających), a także decydowanie o awansach sędziów z sądów okręgowych do sądów regionalnych (art. 135 §5 projektu pusp).

#### 4. Podsumowanie

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że **zasadniczy cel ustawy, jakim jest tzw. spłaszczenie struktury sądów, mieści się w sferze swobody ustawodawcy** i jako taki nie jest wykluczony przez Konstytucję czy wiążące Polskę prawo międzynarodowe. Reforma tego typu powinna być jednak przeprowadzona z poszanowaniem takich zasad jak niezawisłość sędziowska i niezależność sądownictwa. Z tego punktu widzenia opiniowane projekty ustaw (projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz projekt ustawy – Przepisy wprowadzające Prawo o ustroju sądów powszechnych) zawierają liczne rozwiązania budzące istotne wątpliwości.

Projektowane przepisy są często **nieprecyzyjne oraz niespójne**, co może przyczynić się do znaczącego wydłużenia postępowań sądowych. Ponadto projekty nie tylko **utrzymują wadliwe przepisy** (np. Krajowa Rada Sądownictwa wybierana w większości przez Sejm RP, nadal funkcjonująca Izba Dyscyplinarna SN, obowiązek ujawniania przez sędziów członkostwa we wszelkich zrzeszeniach, w tym związkach wyznaniowych i kościołach, zakaz wypowiedania się przez sędziów na temat reform ustrojowych dotyczących sądownictwa), lecz także **tworzą nowe kontrowersyjne rozwiązania** (np. przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do swobodnego awansowania sędziów w nowej strukturze, uprawnienie prezesów sądów przymusowego wysyłania sędziów do pracy w innym oddziale sądu, marginalizacja funkcji opiniodawczej zgromadzeń ogólnych sędziów, kompetencje Ministra Sprawiedliwości i kolegiów sądów do „czyszczenia” referatów wybranych sędziów w okresie przejściowym). Oprócz tego opiniowane projekty dążą do przeprowadzenia reformy ustroju sądów w zbyt gwałtowny sposób, z **niezwykle krótką *vacatio legis***, niepozwalającą na należyte przygotowanie sądownictwa do całkowitego przekształcenia jego

struktury organizacyjnej w sposób zapewniający realizację prawa obywateli do niezawisłego i sprawnego sądu.

Sam postulat spłaszczenia struktury sądownictwa i wprowadzenia jednolitego statusu sędziego powszechnego jest wart dyskusji, ale powinien on zostać przygotowany w sposób respektujący Konstytucję RP, połączony z wykonaniem wyroków ETPC i TSUE wskazującym na wadliwość aktualnej procedury powoływania sędziów, z poszanowaniem odrębności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), a także ze skrupulatnym omówieniem nowych rozwiązań z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz środowiskami sędziowskimi.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/