



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 13.04.2018r.

**Adam Bodnar**

**VII.510.2.2017.AJK**

**Pan**

**Stanisław Karczewski**

**Marszałek Senatu RP**

**Kancelaria Senatu RP**

ul. Wiejska 6

00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

W dniu 12 kwietnia 2018 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym. Ustawa została przekazana do rozpatrzenia przez Senat (druk senacki nr 784; dalej jako: ustawa).

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje regularnie proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku niniejszej ustawy Rzecznik pragnie zwrócić uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Ustawa budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich. Z uwagi na to, Rzecznik postanowił przedstawić je Panu Marszałkowi.

## I. Uwagi odnoszące się do zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym

### 1.1. Brak transparentności procedury wyrażania zgody przez Prezydenta RP na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego SN oraz brak kontroli decyzji Prezydenta RP w tym zakresie

Stosownie do art. 37 § 1 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5; dalej: ustawa o SN)<sup>1</sup>, sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie a **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.** Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, może zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Z art. 37 § 4 ustawy o SN wynika, że zgoda Prezydenta RP jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Sędzia, który uzyskał zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi RP.

W ustawie przekazanej do Senatu RP dodaje się jedynie stwierdzenie, że **KRS wydaje opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia Prezydenta RP o przedstawienie takiej opinii.** Tym samym, aktualne pozostają wszystkie zastrzeżenia zgłaszane przez Rzecznika Praw Obywatelskich do ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Trzeba bowiem pamiętać, że wydany w tym zakresie akt urzędowy Prezydenta RP będzie w związku z tym wymagał dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP), nie został bowiem on wymieniony w Konstytucji RP (art. 144 ust. 3) jako akt nie wymagający podpisu Prezesa Rady Ministrów. Takim aktem nie wymagającym kontrasygnaty jest wyłącznie akt powołania sędziego (art. 144 ust. 3 pkt 17

---

<sup>1</sup> Ustawa o SN weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

Konstytucji RP). Uzupełnienie procedury o możliwość zasięgnięcia opinii KRS nie zmienia wyrażanej wcześniej konkluzji, że art. 37 § 1 ustawy będzie niezgodny z konstytucyjną zasadą podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP). Proponowane uzupełnienie art. 37 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym nie zwiększa w żaden sposób gwarancji sędziego na obsadę stanowiska w sposób wolny od wpływów władzy wykonawczej.

Warto dodać, że w projekcie ustawy w wersji, która była przedmiotem prac Sejmu przewidziano pierwotnie, że zgodnie z art. 37 § 1 ustawy o SN po zmianach (art. 3 projektu zawartego w druku sejmowym nr 2389), sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie zgłosi sprzeciwu wobec dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przed zgłoszeniem sprzeciwu wobec dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, może zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Z powyższego wynika, iż **projekt w pierwszej wersji przewidywał zastąpienie mechanizmu polegającego na „wyrażaniu zgody” przez Prezydenta RP na dalsze sprawowanie urzędu przez sędziego SN mechanizmem przewidującym możliwość wniesienia przez Prezydenta RP sprzeciwu.** Wydaje się, że ta zmiana również nie zwiększała gwarancji sędziego, co do rzetelnego i wolnego od wpływu czynników politycznych rozstrzygnięcia jego sprawy.

W art. 37 ustawy o SN po zmianach brak jest też określenia fundamentalnych kwestii, które zwiększałyby transparentność opisanej procedury, tj.:

- 1) wskazania przesłanek umożliwiających Prezydentowi RP wyrażenie zgody;
- 2) brak obowiązku uzasadnienia przez Prezydenta RP swojego stanowiska co do braku zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego SN;
- 3) brak kontroli sądowej wobec decyzji Prezydenta RP w sprawie dalszego zajmowania stanowiska sędziego SN.

Brak wskazania w ustawie przesłanek uzasadniających wyrażenie przez Prezydenta RP zgody powoduje, że Prezydent RP w istocie otrzymuje od ustawodawcy blankietowe upoważnienie do jej wyrażenia na podstawie takich kryteriów, jakie jednoosobowo uzna za właściwe. Taka możliwość przyznawana ustawą zezwala na podejmowanie wobec jednostek arbitralnych decyzji, co narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, określoną w art. 2 Konstytucji RP.

Tryb decyzyjny Prezydenta RP we wskazanym powyżej zakresie nie zawiera elementów, które pozwoliłyby uznać, że jest to procedura transparentna. Brak obowiązku uzasadnienia przez Prezydenta RP swojego stanowiska narusza konstytucyjne prawo do informacji o sprawach publicznych, gwarantowane w art. 61 Konstytucji RP. Możliwość zasięgnięcia opinii KRS nie zmienia konkluzji w tym względzie.

Co więcej, przez to, że sędziowie Sądu Najwyższego rozstrzygają także sprawy wchodzące w obszar prawa Unii Europejskiej (o czym szerzej poniżej) przysługują im gwarancje określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: KPP UE). Zgodnie z art. 41 ust. 2 c KPP UE każdy organ powinien uzasadniać swoje decyzje. Zgodnie z art. 52 ust. 1 KPP UE, możliwe jest ograniczenie zawarte w Karcie. Przy czym, „wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”. Tymczasem w ustawie nie przewidziano konieczności wprowadzenia wyłączenia od obowiązku uzasadniania decyzji względem jednostki, ani nie wykazano, jakiemu interesowi publicznemu mają one sprzyjać, ani nie wykazano proporcjonalności wprowadzanego ograniczenia. Z tego też względu proponowane rozwiązania należy uznać za niedopuszczalne naruszenie istoty prawa określonego w art. 41 ust. 2 c Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż brak kontroli sądowej wobec decyzji Prezydenta RP w sprawie dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego prowadzi także do jeszcze innego naruszenia art. 2 Konstytucji RP. Pozostawienie tej sfery całkowitemu uznaniu Prezydenta RP nie ma żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, zwłaszcza z punktu widzenia konstytucyjnej zasady – prawa do rozpatrzenia sprawy przez

niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz pozycji jednostki zasługującej na ochronę przed arbitralnymi działaniami państwa. Ewentualna odmowa Prezydenta RP wobec dalszego sprawowania stanowiska przez sędziego SN nie powinna, w ocenie Rzecznika, nosić cech działania arbitralnego, co wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu (art. 2 Konstytucji RP). W konsekwencji proponowane przepisy naruszają także art. 60 Konstytucji RP, gwarantujący prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

## **1.2 Niestosowanie nowego mechanizmu z art. 37 § 1 ustawy o SN wobec sędziów SN i NSA, którzy osiągnęli wiek przechodzenia w stan spoczynku w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym**

Rzecznik pragnie również zwrócić uwagę na fakt, iż art. 37 § 1 ustawy o SN po zmianach nie będzie mieć zastosowania wobec sędziów zajmujących obecnie stanowiska w Sądzie Najwyższym, którzy osiągnęli już wiek przechodzenia w stan spoczynku, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. **Proponowany obecnie przepis będzie miał bowiem wyłącznie zastosowanie *pro futuro*.** Natomiast wobec sędziów zajmujących obecnie stanowiska w SN, którzy osiągnęli już wiek emerytalny, w dalszym ciągu zastosowanie będzie miał mechanizm wskazany w rozdziale 11 „Przepisy przejściowe i dostosowujące ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym”, tj. przepis art. 111 § 1 tej ustawy.

Zgodnie z art. 111 § 1 ustawy o SN, sędziowie Sądu Najwyższego, którzy w dniu wejścia w życie tej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy złożą oświadczenie, o którym mowa w art. 37 § 1 ustawy o SN, a Prezydent RP wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

W świetle powyższego, w dniu 4 lipca 2018 r. wskazana grupa sędziów SN przejdzie w stan spoczynku, chyba że w terminie do 4 maja 2018 r. wskazani sędziowie złożą oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawią zaświadczenie stwierdzające, że są zdolni, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego,

wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie **a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.**

W tym miejscu należy przypomnieć, iż rozwiązanie zawarte w art. 111 § 1 obowiązującej ustawy o SN godzi w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP), na co Rzecznik wskazał już w swoim wystąpieniu skierowanym do Pana Marszałka w dniu 11 grudnia 2017 r.

Wskazałem w nim również, iż art. 111 § 1 przyjętej ustawy o SN jest niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że pozwala odsunąć od orzekania sędziów Sądu Najwyższego, którzy posiadali objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej gwarancje zajmowania swoich stanowisk do dnia ukończenia 70. roku życia. W konsekwencji art. 111 § 1 ustawy o SN jest także niezgodny z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), wykluczającą odsuwanie sędziego od wykonywanej przez niego funkcji. Ochrona niezawisłości sędziowskiej przez zapewnienie nieusuwalności z zajmowanego stanowiska i nieprzenoszalności w stan spoczynku nie służy samemu sędziemu, lecz jest wyłącznie środkiem umożliwiającym realizację prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP). W tym znaczeniu też proponowane rozwiązanie pozostaje także w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Rozwiązanie dotyczące przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku mają zastosowanie także do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż z art. 49 zd. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.) wynika, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie (a do takich należy wiek przechodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w stan spoczynku) do sędziów NSA stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego.

**Ze względu na powyższe, w sytuacji gdy proponowane zmiany nie przewidują usunięcia z ustawy o SN przepisu art. 111 § 1, należy podkreślić, że uchwalane przepisy nie będą stanowiły przeszkody do dokonania wymiany kadrowej w Sądzie Najwyższym, a co za tym idzie do pogwałcenia Konstytucji RP, prawa UE oraz zasady niezależności sądownictwa.**

### **1.3 Europejskie standardy dotyczące sposobu kreowania składu Sądu Najwyższego**

Należy wyraźnie podkreślić, że sprawa dotycząca sposobu kreowania składu Sądu Najwyższego pozostaje w zakresie regulacji prawa Unii Europejskiej. Potwierdził to niedawno Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 27 lutego 2018 r. w sprawie *C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* (EU:C:2018:117). Powołując się na wcześniejsze orzeczenia (m.in. w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 91, 94) Trybunał ten uznał, że Unia Europejska jest unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii. Wyraźnie zaznaczył, że art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako: TUE), w którym skonkretyzowano wyrażoną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi Sprawiedliwości, ale również sądom krajowym. To właśnie sądy krajowe realizują we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Z art. 19 TUE wynika też obowiązek państw członkowskich UE do ustanowienia systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach należących do zakresu prawa UE. Zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. W związku z powyższym, każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by sądy krajowe odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi KPP UE, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu.

Ukształtowanie procedury, w której na dalsze pozostawanie sędziego SN na stanowisku po przekroczeniu określonego wieku wpływ ma arbitralna i nie podlegająca kontroli sądowej decyzja organu władzy wykonawczej, pozostaje zatem w zakresie regulacji prawa UE, stojąc w sprzeczności z zasadą niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów,

stanowiącą podstawowy element zasady rządów prawa w Unii Europejskiej określonej w art. 2 TUE.

## **II. Uwagi odnoszące się do zmian w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych**

Zaproponowane w ustawie - *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (dalej jako: P.u.s.p.) zmiany *prima facie* zdają się zwiększać zakres udziału przedstawicieli władzy sądowniczej - w postaci Krajowej Rady Sądownictwa (dalej jako: KRS) w procedurze odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów oraz w trakcie badania, czy sędzia sądu powszechnego, po ukończeniu 65 roku życia może w dalszym ciągu pełnić swoją funkcję.

Zaproponowany w ustawie art. 27 § 5a P.u.s.p. po zmianach przyznaje bowiem KRS prawo do wyrażenia wiążącej Ministra Sprawiedliwości negatywnej opinii w przypadku zamiaru odwołania przez niego prezesa albo wiceprezesa sądu i negatywnej opinii kolegium właściwego sądu w tym przedmiocie.

Z kolei art. 69 § 1 P.u.s.p. po zmianach przyznaje KRS - w dotychczasowe miejsce Ministra Sprawiedliwości - prawo do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego sądu powszechnego w przypadku ukończenia przez niego 65. roku życia i złożenia stosownego oświadczenia wraz z zaświadczeniem o stanie zdrowia

Jednakże na ocenę wskazanych propozycji legislacyjnych, w ocenie Rzecznika, rzutują rozwiązania przyjęte w uchwalonej w dniu 8 grudnia 2017 r. ustawie zmieniającej ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 3; dalej: ustawa o KRS). Wskazaną ustawą dokonano zmian w ustawie o KRS w taki sposób, że przyznano Sejmowi RP prawo wyboru 15 sędziów do KRS.

W wystąpieniu z dnia 11 grudnia 2017 r.<sup>2</sup> skierowanym do Pana Marszałka wskazywałem, iż zawarta w ustawie o KRS propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej prowadzi do niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji do naruszenia art 10 Konstytucji RP w związku z art. 173 Konstytucji RP oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Poddanie KRS oddziaływaniu ze strony legislatywy, która miała bezpośredni wpływ na

---

<sup>2</sup> Nr sprawy w BRPO: VII.510.2.2017



wybór członków KRS oznacza, że organ ten stojący na straży relatywnie najsłabszego segmentu władzy podlegać będzie naciskom władzy politycznej. W konsekwencji prowadzi to do naruszenia zasady trójpodziału i równowagi władz.

Ponadto, w dniu 23 lutego 2018 r. zwróciłem się do Marszałka Sejmu RP<sup>3</sup> wskazując na konieczność zbadania ważności zaproponowanej w ustawie procedury z uwagi na wątpliwości nierealizowania przez nią wymogów konstytucyjnych dotyczących składu KRS.

**Podnoszone przeze mnie we wskazanych wystąpieniach zastrzeżenia pozostały niestety bez odpowiedzi. Z uwagi na podnoszone wątpliwości konstytucyjne odnoszące się do sposobu wyboru nowych członków KRS będących sędziami, zaproponowane w art. 1 ustawy zmiany, dotyczące zwiększenia udziału KRS w procedurze odwoływania prezesów sądów oraz decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziego sądu powszechnego, rzutują na negatywną ocenę rozwiązań proponowanych w tym zakresie w uchwalonej przez Sejm RP ustawie.**

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958), przedstawiam Panu Marszałkowi moje uwagi z uprzejmą prośbą o uwzględnienie ich w toku procesu legislacyjnego.

(podpis na oryginale)

---

<sup>3</sup> Nr sprawy w BRPO: VII.510.2.2017