



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.2.2017.AJK

**Pan
Andrzej Duda
Prezydent RP**

Kancelaria Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

W dniu 30 listopada 2017 r. sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej jako: Komisja) przyjęła zgłoszony w dniu 26 września 2017 r. do Sejmu RP przez Pana Prezydenta projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 2003; dalej: projekt ustawy o SN), łącznie z poprawkami zgłoszonymi do tego projektu przez posłów klubu *Prawo i Sprawiedliwość*.

Większość uwag odnośnie do przedmiotowego projektu zawarłem w swoim wystąpieniu generalnym skierowanym do Pana Prezydenta w dniu 31 października 2017 r.¹ W niniejszym piśmie chciałbym natomiast zwrócić uprzejmie uwagę Pana Prezydenta przede wszystkim na zagrożenia dla ochrony praw obywatelskich wynikające z przyjętych poprawek poselskich do projektu ustawy.

¹ Nr sprawy w Biurze RPO: VII.510.2.2107.ST/AJK

1. Oddziaływanie podmiotów władzy wykonawczej na postępowanie dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego

Wątpliwości konstytucyjne Rzecznika wzbudza treść poprawek nr 13, 23 oraz 27 odnoszących się do oddziaływania Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości na postępowania dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego.

Poprawka nr 13 przewiduje możliwość wyznaczenia przez Prezydenta RP Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego (dalej: NRZD) do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego również spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej. Wyznaczenie NRZD wyłącza Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego od podejmowania czynności w sprawie (proponowany § 8 art. 75 ustawy o SN). Co więcej, jeżeli Prezydent RP w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego nie wyznaczył NRZD, Minister Sprawiedliwości może zawiadomić Prezydenta RP o zamiarze wyznaczenia tego Rzecznika. Jeżeli Prezydent RP nie wyznaczy tego Rzecznika w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia od Ministra Sprawiedliwości, Minister może wyznaczyć tego Rzecznika jeżeli przemawia za tym „dobro postępowania” (proponowany § 9 art. 75 ustawy SN).

Jako uzasadnienie dla przedstawionej propozycji wskazuje się, że powołanie Rzecznika z grona sędziów „nie zapewnia celu wprowadzenia tej instytucji”. Zatem NRZD ma być powoływany w sytuacji, gdy czynności podejmowane przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego okażą się być niewystarczające.

Występowanie prokuratorów w charakterze rzeczników dyscyplinarnych w sprawach dotyczących sędziów uzasadniania się z kolei ich doświadczeniem występowania w roli rzeczników interesu publicznego. Wskazuje się nawet, iż rzecznicy powinni pochodzić spoza grona sędziów Sądu Najwyższego, aby uniknąć podejrzeń o „korporacyjną przychyłność”.

Odnosząc się do powyższego pragnę uprzejmie zauważyć, że poprawka ta umożliwia dyskrecjonalne ze strony władzy wykonawczej (ogólna i niedookreślona przesłanka uznania działań Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego za „niewystarczające”) decydowanie o zastąpieniu prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego na rzecz NRZD. Niezrozumiałe wydają się być

również argumenty mające przemawiać za możliwością pełnienia tych funkcji przez prokuratorów z uwagi na ich doświadczenie występowania w roli rzeczników interesu publicznego oraz eliminacji w ten sposób „wewnątrz korporacyjnej solidarności”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich propozycja włączenia prokuratorów, pełniących funkcję Nadzwyczajnego Rzecznika, w postępowanie dyscyplinarne sędziów oraz mianowanie tego Rzecznika przez przedstawicieli władzy wykonawczej nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych oraz rozwiązań systemowych odnoszących się do postępowań dyscyplinarnych w innych zawodach prawniczych. Takie rozwiązanie narusza wprost art. 10 Konstytucji RP, statuujący zasadę podziału władzy.

Przeciwko możliwości podejmowania działań przez prokuratorów w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów przemawia m.in. brak znajomości przez nich specyfiki wykonywania zawodu sędziego oraz zasad deontologicznych związanych z tym zawodem, które nabyć można jedynie poprzez czynne wykonywanie tego zawodu.

Należy również przypomnieć, że sądownictwo dyscyplinarne stanowi – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – realizację normy zawartej w art. 17 Konstytucji RP. Stosownie do niej, „określenie w przepisach prawa odpowiedzialności dyscyplinarnej (...) tworzy funkcję ochronną i w ten sposób zapewnia członkom korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu”². Uwagi powyższe są szczególnie istotne w świetle zagwarantowania sędziom niezawisłości w orzekaniu wobec potencjalnych zagrożeń w postaci możliwości wywierania wpływu na sędziów ze strony egzekutywy poprzez wszczynanie wobec nich postępowań dyscyplinarnych.

Ponadto, podnieść należy, że w przepisach normujących odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego (co dotyczy m.in. adwokatów, radców prawnych, czy notariuszy) nie dopuszcza się pełnienia funkcji rzeczników dyscyplinarnych przez osoby nie wywodzące się z danego samorządu zawodowego.

Warto zwrócić przy tym uwagę, że w art. 114 § 1 z dnia 27 lipca 2001 r. - *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.; dalej jako: P.u.s.p.) Minister Sprawiedliwości został wskazany jako jeden z podmiotów uprawnionych do

² Por. wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97.

żądania podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego czynności dyscyplinarnych wobec sędziego. Zgodnie z brzmieniem art. 114 § 1 P.u.s.p., „rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego oraz kolegium sądu apelacyjnego lub okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe”. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do inicjowania procesu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego wydaje się być dopuszczalne z punktu widzenia zgodności tej regulacji z Konstytucją RP. Nie bez znaczenia przy tym – dla zachowania równowagi władz wynikającej z art. 10 Konstytucji RP – jest fakt, że w aktualnie obowiązujących przepisach P.u.s.p. ostateczna decyzja co do zasadności wszczęcia takiego postępowania została powierzona przez ustawodawcę rzecznikowi dyscyplinarnemu, a więc podmiotowi znajdującemu się w strukturze władzy sądowniczej.

Z inną natomiast sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku wyznaczenia przez Ministra Sprawiedliwości, bądź Prezydenta RP, Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, wobec którego organy władzy wykonawczej będą mogły wywierać wpływ i co najmniej pośrednio kierować sposobem prowadzenia przez niego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego. Tego typu naciski przedstawicieli egzekutywy mogą w konsekwencji prowadzić do wywoływania wśród sędziów tzw. „efektu mrozącego” (*chilling effect*) w prowadzonych przez nich sprawach. W konsekwencji, w ocenie Rzecznika, efektem ubocznym przyznania Prezydentowi RP oraz Ministrowi Sprawiedliwości tego typu kompetencji może być wkroczenie przez organ władzy wykonawczej w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości („jądro kompetencyjne” władzy sądowniczej; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04), która – jak wynika z art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji – powinna pozostać zarezerwowana wyłącznie dla sędziów.

Należy przy tym podkreślić, że z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej, nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację

władzy sądowniczej, w sferze nieobjętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i musi posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne. Nie może nadto stanowić zagrożenia dla podstawowych zasad niezależności sądu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93).

Wskazane propozycje odnoszące się do zaangażowania władzy wykonawczej w postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego nie zostały w mojej ocenie w wystarczający i przekonujący sposób uzasadnione, co zostało wykazane powyżej. Reasumując, w mojej ocenie, przedstawiciele władzy wykonawczej nie powinni odgrywać żadnej roli w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym sędziów.

Analogiczne uwagi odnieść należy do poprawek nr 23 oraz nr 27 do projektu ustawy o SN.

2. Status Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz zwiększenie kompetencji Prezesa kierującego jej pracami

W ocenie Rzecznika poprawki nr 3, 5, 21, 25, 28 oraz 35 do projektu ustawy o SN prowadzą do dalszego nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji Izby Dyscyplinarnej SN oraz kierującego jej pracami Prezesa kosztem ograniczenia uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zaproponowane zmiany prowadzą również do rozdziału organizacyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym, a jego Izbą Dyscyplinarną.

Tytułem przykładu należy wskazać, że poprawka nr 3 zakłada, że powołanie Prezesa Izby Dyscyplinarnej będzie samodzielną decyzją Izby Dyscyplinarnej i Prezydenta RP, bez wpływu Pierwszego Prezesa SN. Poprawka nr 5 przewiduje z kolei przyznanie Prezesowi kierującego tą Izbą samodzielną uprawnień polegających m.in. na opiniowaniu wniosków o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów Izby Dyscyplinarnej, którzy osiągnęli wiek 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, a także wyznaczanie ławników do składów orzekających w sprawach rozpoznawanych w Izbie Dyscyplinarnej. Ponadto proponuje się przyznanie Prezesowi kierującemu Izbą Dyscyplinarną, kosztem kompetencji Pierwszego Prezesa SN, uprawnień przenoszenia sędziów Izby Dyscyplinarnej do innej izby.

Stosownie do treści poprawki nr 21 przewiduje się utworzenie osobnej kancelarii Izby Dyscyplinarnej i przyznanie wynagrodzenia dla kierującego nią szefa na poziomie wynagrodzenia sekretarza stanu. Poprawka nr 25 gwarantuje natomiast autonomię Izby Dyscyplinarnej w zakresie delegowania do niej sędziów.

Poprawka nr 28 przyznaje z kolei Prezesowi Izby Dyscyplinarnej wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Rozwiązanie to, na co słusznie zwracała uwagę Pierwsza Prezes SN podczas prac komisji parlamentarnej, może prowadzić do naruszenia niezawisłości sędziowskiej w sprawach dyscyplinarnych.

Przyjęte przez sejmową komisję przepisy odczytywać trzeba na tle dwóch zasad konstytucyjnych: zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP) oraz niezależności sądownictwa (art. 173 Konstytucji RP), które nakazują traktować ingerencję władzy wykonawczej w sprawy sądownictwa w kategoriach wyjątku.

Gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów zostały wyrażone w art. 10, art. 173, jak również w art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Z zasady podziału władz przyjętej w art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika niezależność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niezależność tę wzmacniają przepisy art. 173 i art. 174 Konstytucji RP, które stanowią, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173) i tylko one mają monopol na wydawanie wyroków w imieniu RP (art. 174). Odrębność i niezależność sądownictwa ma przełożenie na zagwarantowanie niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1), a w ostatecznym rezultacie na zapewnienie każdemu prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Powyższe rozwiązania legislacyjne, w ocenie Rzecznika, prowadzą do tego, że Izba Dyscyplinarna będzie wyodrębnionym i samoistnym sądem funkcjonującym w ramach organizacyjnych Sądu Najwyższego. Przyjęcie takiego rozwiązania prowadzić będzie do naruszenia zasady niezależności i autonomii Sądu Najwyższego wynikającą z jego pozycji ustrojowej określonej w Konstytucji RP.

W doktrynie podnosi się m.in., że „wśród zasad konstytucyjnych, wyznaczających sposób interpretacji szczegółowych norm konstytucji i determinujących treść ustaw zwykłych dotyczących SN, należy w szczególności wymienić:

- zasadę niezależności sądownictwa (...),

- zasadę autonomii Sądu Najwyższego, wynikającą z jego pozycji ustrojowej, jako odrębnego naczelnego konstytucyjnego organu państwa”³.

Zasada autonomii Sądu Najwyższego ulega wzmocnieniu na tle zasady niezależności sądownictwa. „Wyrażna proklamacja podziału władz oraz odrębności i niezależności sądów i trybunałów jednoznacznie wytycza ustrojowe miejsce Sądu Najwyższego. Jego konstytucyjne usytuowanie (art. 175 i 183), a także status nadany ustawą z [...] 2002 r. o Sądzie Najwyższym upoważniają do stwierdzenia, że Sąd Najwyższy – czego oczywiście nie można powiedzieć o sądach powszechnych – został w sposób ewidentny i definitywny odseparowany od innych władz. Świadczy o tym nie tylko autonomia budżetowa (art. 6 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 139 ustawy z [...] 2009 r. o finansach publicznych), prawo do tworzenia organizacji wewnętrznej i zasad wewnętrznego postępowania, w tym sprawowania nadzoru administracyjnego (art. 3 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym), oraz zasady przywiązania sędziego do urzędu, nieprzenoszalności i niepołączalności (art. 180 Konstytucji RP i art. 39 ustawy o Sądzie Najwyższym), ale także szerokie kompetencje kadrowe i samorządowe (m.in. wskazywanie kandydatów na sędziów i prezesów, w tym pierwszego prezesa)⁴. Jak słusznie wskazuje J. Gudowski, istnieje „(...) cienka linia, której we wzajemnych stosunkach, zgodnie ze zdrowym obyczajem ustrojowym, przekraczać nie można. Należy pamiętać, że trójpodział władz jest owocem nie tylko regulacji prawnych, lecz także praktyki, w tym praktyki politycznej. Trójpodział wyznacza określone kompetencje oraz granice swobody władz, zarazem jednak nakazuje korzystać z tych kompetencji i swobód w sposób oględny. Skoro zatem „Sejm może dużo, ale nie może wszystkiego”, to nie powinien ingerować w sprawy władzy sądowniczej bez rzeczowej potrzeby, a zwłaszcza w sposób oczywisty naruszający Konstytucję”⁵.

Mając na uwadze przede wszystkim treść art. 10 i art. 173 Konstytucji RP należy zatem uznać, że zasada niezależności sądownictwa oraz autonomii Sądu Najwyższego wymaga zapewnienia Pierwszemu Prezesowi SN oraz pozostałym organom tego sądu realnego wpływu na kształt i strukturę organizacyjną Sądu Najwyższego.

³ Por. L. Garlicki, uwaga 3 do art. 183 Konstytucji [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3

⁴ Por. J. Gudowski, „Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędziego cywilisty)”, *Przegląd Sądowy* 2015/11-12 /7-31, s. 18)

⁵ Por. J. Gudowski, *op. cit.*

3. Pozostałe zmiany projektu ustawy o SN przedstawionego przez Prezydenta RP

3.1. Zmiana zakresu kognicji Izby Dyscyplinarnej SN

Poprawka nr 6 zakłada zastrzeżenie do właściwości Izby Dyscyplinarnej spraw z zakresu prawa pracy w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego (proponowany art. 26 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym). Ponadto, przewiduje również rozpatrywanie przez tę Izbę odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (proponowany art. 26 § 4 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym). Obie wskazane zmiany w istotny sposób odbiegają od rozwiązań zaproponowanych przez Pana Prezydenta RP w projekcie ustawy o SN z dnia 26 września 2017 r. Słusznie zatem Pierwsza Prezes SN wskazuje, że nieadekwatne jest przekazanie kompetencji do rozpatrywania odwołań od uchwał KRS przez Izbę Dyscyplinarną, z uwagi na fakt, iż sprawy te są sprawami publicznymi⁶.

3.2 Wynagrodzenie sędziów Izby Dyscyplinarnej SN a konstytucyjna zasada równości

Przewidziany w poprawce nr 11 dodatek w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nierówne traktowanie sędziów zatrudnionych w Sądzie Najwyższym. Rzecznik podziela pogląd, że brak jest uzasadnionych podstaw przemawiających za zróżnicowaniem wynagrodzenia sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz w pozostałych izbach tego sądu⁷.

Mając na względzie powyższe, 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),

⁶ Por. Opinia Sądu Najwyższego do poprawek do przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym zgłoszonych 30 listopada 2017 r. na piśmie na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 29 listopada 2017 r. z dnia 30 listopada 2017 r., http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.11.30_Opinia_SN_do_poprawek_-_projekt_ustawy_o_SN.pdf, data ostatniego dostępu: 4.12.2017 r.

⁷ *Op. cit.*, s. 5.

przedstawiam uprzejmie Panu Prezydentowi moje uwagi odnoszące się do najważniejszych kwestii związanych ze zmianami wprowadzonymi do projektu ustawy o SN przez posłów na Sejm RP.

W mojej ocenie stopień ingerencji dokonanej przez komisję sejmową, która w istotny sposób wpłynęła na ostateczny kształt zaproponowanych przez Pana Prezydenta rozwiązań legislacyjnych, wymaga rozważenia skorzystania przez Pana Prezydenta z możliwości przewidzianej przez art. 119 ust. 4 Konstytucji RP, tj. możliwości wycofania projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

Jestem przekonany, że z uwagi na postanowienia polskiej Konstytucji RP, wskazany projekt ustawy o SN nie powinien zostać uchwalony w obecnym kształcie. Jego podpisanie przez Pana Prezydenta skutkować będzie osłabieniem niezależności władzy sądowniczej oraz autonomii Sądu Najwyższego. W konsekwencji doprowadzi to również do ograniczenia prawa każdego człowieka do sądu i rzetelnego procesu. Istotą zawodu sędziego jest to, iż powinien być on niezawisły w swych decyzjach oraz bezstronny. W sytuacji podporządkowania politycznego sędziego i lęku sędziego przed możliwymi represjami ze strony władzy wykonawczej, w przypadku niepodporządkowania się woli władzy politycznej, wszyscy utracimy prawo do niezależnego sądu.