



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 26/07/2018

VII.510.2.2017.AG/MW/AJK

**Pan  
Andrzej Duda  
Prezydent RP  
Kancelaria Prezydenta  
Rzeczypospolitej Polskiej**

ul. Wiejska 10  
00-902 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Prezydencie,

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązany jestem konstytucyjnie do stania na straży praw i wolności człowieka i obywatela. Jednym z moich zadań jest obserwowanie procesu legislacyjnego i informowanie o wszelkich potencjalnych zagrożeniach w tym zakresie. **Uchwalona przez Sejm RP ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: ustawa) dotyczy bezpośrednio sfery konstytucyjnych gwarancji dostępu do sądu cechującego się niezależnością i niezawisłością (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).** Wskazana ustawa zawiera w mojej ocenie rozwiązania, które zagrażają realizacji konstytucyjnego prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Niezależność sądownictwa to najważniejszy mechanizm ochrony praw i wolności przed przemocą ze strony władzy publicznej. W mojej ocenie przyjęcie wskazanych ustawy zmierza do podporządkowania sądów władzy politycznej.

W związku z powyższym, realizując zadanie stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP), przedstawiam uprzejmie Panu Prezydentowi następujące uwagi.

## **1. Zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 5 ustawy)**

### **1.1. Pozbawienie kandydatów do urzędu sędziego Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do sądu**

Bardzo poważne zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony praw podstawowych zawierają wprowadzane art. 5 ustawy zmiany w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 389 ze zm.; dalej jako: ustawa o KRS).

Istotne wątpliwości konstytucyjne wywołują zmiany dokonywane w art. 43 i 44 ustawy o KRS. W szczególności dodany art. 44 ust. 1b przewiduje, że jeżeli uchwały KRS, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań. Przyjęcie takiego rozwiązania prawnego powoduje, że deklarowane ustawą prawo do odwołania (zaskarżenie uchwały KRS) będzie całkowicie iluzoryczne i pozbawione jakiegokolwiek skuteczności.

Jak trafnie zauważa się w opinii Biura Legislacyjnego Senatu RP z dnia 23 lipca 2018 r. (*Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 932*), „powyższej oceny nie przekreśla wcale okoliczność, że kandydat na stanowisko sędziego SN, w stosunku do którego Rada nie zdecydowała się na przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o powołanie, a który uzyska pozytywne dla siebie rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanie się niejako automatycznie uczestnikiem innego postępowania nominacyjnego mającego na celu obsadzenie wolnego stanowiska sędziowskiego w Sądzie Najwyższym. Po pierwsze, nie ma

gwarancji, że w dacie uznania przez sąd odwoławczy uchwały KRS za sprzeczną z prawem (por. art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa) będzie toczyło się jakiegokolwiek postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego albo że takie postępowanie rozpocznie się w nieodległej przyszłości (zwłaszcza gdy chodzi o stanowisko sędziowskie w tej samej izbie SN, w której pierwotnie był wakat). Po drugie, liczba kandydatów i ich kompetencje w postępowaniu zakończonym oraz postępowaniu nowym mogą być różne i nie sposób wykluczyć, że kolejny konkurs, którego uczestnikiem z mocy art. 44 ust. 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zostanie skarżący, będzie cieszył się znacznie większym zainteresowaniem niż ten wcześniejszy lub biorące w nim udział osoby będą miały znacznie wyższe kwalifikacje, a w konsekwencji skarżący nie uzyska pozytywnej dla siebie uchwały z przyczyn czysto obiektywnych”.

Z tych więc względów faktyczne pozbawienie kandydatów do urzędu sędziego Sądu Najwyższego prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (zakaz zamykania drogi sądowej w dochodzeniu praw obywatelskich). Uchwalone przepisy ustawowe naruszają także art. 6 (prawo do sądu) i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do skutecznego środka prawnego).

Warto również zauważyć, iż w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2731, dalej jako: projekt ustawy) wskazano, że celem zmian w ustawie o KRS jest „doprowadzenie do usprawnienia postępowań prowadzonych przez Krajową Radę Sądownictwa w sprawach powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, w tym sędziego Sądu Najwyższego” (s. 51 projektu ustawy). Podkreślono w nim również, że „zmiany art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa gwarantują wyłączenie możliwości obstrukcji postępowań nominacyjnych poprzez wprowadzenie normy wskazującej, że odwołanie od uchwały obejmującej rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego nie wyłącza uprawomocnienia się jej w zakresie, w jakim rozstrzyga o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego (...)” (s. 52 projektu ustawy).

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża przekonanie, że zadaniem ustawodawcy jest tworzenie stabilnych norm prawnych, zaś akty normatywne cechować się powinny abstrakcyjnością i generalnością. Częste nowelizowanie prawa, mające na celu odpowiadanie na zapowiedzi jednostkowych czy zbiorowych działań obywateli, poprzez uruchamianie działań wszystkich uczestniczących w procesie legislacyjnym podmiotów władzy publicznej, nosi cechę sytuacyjności właściwej dla procesu stosowania, nie zaś stanowienia prawa. Ustawodawca, inicjując w krótkich odstępach czasu proces legislacyjny, nie pozwala na sprawdzenie się w praktyce dopiero co uchwalonych norm prawnych, przyznając się jednocześnie, że uchwalone przed chwilą przepisy nie były przemyślane i nie były obliczone na długie trwanie. Tym mocniej należy podkreślić wagę powyższych stwierdzeń im bardziej zmieniane reguły prawne odnoszą się do podstawowych praw obywateli, jak to jest w opiniowanym przypadku. Obywatele mają prawo kształtować swoją sytuację prawną w świetle obowiązujących stabilnych przepisów prawa. Nie oznacza to oczywiście niezmienności norm prawnych, lecz możliwość takiego planowania swojej sytuacji życiowej przez obywatela, który nie będzie zaskakiwany nadmiernie częstymi zmianami prawa.

## **1.2. Naruszenie zasady równego dostępu do służby publicznej poprzez możliwość odrzucenia przez KRS bez uzasadnienia odwołania kandydata na sędziego Sądu Najwyższego**

Duże zastrzeżenia budzi również wprowadzenie przepisu (dodawany art. 44 ust. 2 zd. 2 w ustawie o KRS), zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa odrzuci odwołanie niespełniające wymogów formalnych lub z innych przyczyn niedopuszczalne. Takie sformułowanie przesłanek odrzucenia może w istocie pozbawić osobę ubiegającą się o stanowisko sędziego prawa do odwołania bez żadnego uzasadnienia. Ustawa nie przewiduje bowiem obowiązku uzasadnienia odrzucenia i wskazania dokładnie przyczyn tego odrzucenia. Odrzucenie odwołania nie będzie także kontrolowane przez żaden organ, w szczególności ustawodawca postanowił wyłączyć w tej sprawie drogę sądową, co stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że przymiot strony w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa oraz ochrona równych praw wynikających z równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP) musi prowadzić do możliwości skarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Zasada równego dostępu do służby publicznej realizuje się poprzez równość w staraniach o dostęp do służby, co dotyczy także ubiegania się o urząd sędziego Sądu Najwyższego. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06 (Dz. U. Nr 96, poz. 621; OTK-A 2008, nr 4, poz. 63) uznano za niezgodne z Konstytucją RP ograniczenia w prawie do odwołania od uchwał Rady dotyczących nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na stanowisko sędziego. Z art. 60 Konstytucji RP wynika zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Ten przepis Konstytucji RP z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony, nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (por. w szczególności wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163, z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16).

Dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji RP jest przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej. W prawie gwarantowanym tym przepisem Konstytucji RP mieści się również weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru do służby – władza publiczna uprawniona jest do ustalania szczególnych warunków dostępu do konkretnej służby, a więc selekcyjnego naboru do służby publicznej. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy publicznej (por. wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97).

W świetle tych fundamentalnych stwierdzeń Trybunału Konstytucyjnego jasne jest, że wprowadzenie procedury odwołania, w której efekcie kandydat do urzędu sędziego i tak nie będzie miał możliwości takiego urzędu objąć, a także wprowadzenie niejasnych kryteriów odrzucania odwołań przez KRS na posiedzeniach niejawnych, w sposób oczywisty, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, narusza art. 60 Konstytucji RP.

### **1.3. Zmiany w procedurze opiniowania kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego**

Zasadnicze wątpliwości budzą również inne zmiany w procedurze opiniowania kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego. W zmienianym art. 31 ust. 1 ustawy o KRS proponuje się, by w uzasadnionych przypadkach, Przewodniczący mógł wyznaczyć zespół składający się nie z trzech, lecz z większej liczby członków Rady. Nie wiadomo jednak, czym należy uzasadniać taką konieczność, a biorąc pod uwagę, że zespół nie może składać się wyłącznie z sędziów lub wyłącznie posłów i senatorów (art. 31 ust. 2), zwiększenie liczby członków zespołu może po raz kolejny doprowadzić do zachwiania równowagi między władzą ustawodawczą i sądowniczą (np. przy zwiększeniu liczby członków zespołu do 7 i wyznaczeniu w jego skład jednego sędziego i 6 posłów i senatorów – czemu projekt nie zapobiega), a w konsekwencji naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władzy – art. 10 Konstytucji RP. Należy przy tym pamiętać, że zespół ma za zadanie przygotowanie sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady.

Kolejną, jeszcze bardziej budzącą wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich proponowaną zmianą jest dodanie ust. 3 w art. 35 ustawy o KRS, który ma umożliwić zespołowi opracowanie listy rekomendowanych kandydatów nawet wówczas, gdy nie dostarczą oni wymaganych ustawą dokumentów. Przygotowując rekomendację zespół nie będzie zatem musiał uwzględniać „doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, dorobku naukowego, opinii przełożonych, rekomendacji, publikacji i innych dokumentów dołączonych do karty zgłoszenia” ani „opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów”. Odejście od takiego wymogu, w powiązaniu z niejasnymi przesłankami umożliwiającymi zwiększenie liczby członków zespołu może budzić istotne zastrzeżenia co

do prawidłowości procedury wyboru rekomendowanych kandydatów i może w efekcie prowadzić do naruszenia podstawowych zasad transparentności procedur powoływania sędziów.

Przedstawione zastrzeżenia w efekcie mogą, w ocenie Rzecznika, prowadzić do naruszenia art. 60 Konstytucji RP oraz prawa obywateli do niezależnego sądu (art. 45 Konstytucji RP).

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na zawarty w ustawie ewidentny błąd legislacyjny odnoszący się do procedury konkursowej na sędziów Sądu Najwyższego, który – prawdopodobnie z uwagi na ekspresowe tempo procedowania ustawy – nie został dostrzeżony na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy, „osoby, które złożyły karty zgłoszenia na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego w postępowaniu dotyczącym powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego rozpoczętym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, mogą dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 31 § 2a ustawy zmienianej w art. 8 [ustawa o Sądzie Najwyższym], w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, iż informacja o dokumentach, które kandydat na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może dołączyć do karty zgłoszenia znajduje się w art. 31 § 2a ustawy. Błąd legislacyjny polega na tym, że o wskazanych wyżej dokumentach stanowi przepis § 3a, nie zaś § 2a art. 31 ustawy o Sądzie Najwyższym. Należy bowiem zauważyć, iż w ustawie tej nie znajduje się w ogóle jednostka redakcyjna oznaczona jako art. 31 § 2a. W ocenie Rzecznika, błąd ten może mieć istotny wpływ na przebieg postępowania dotyczącego powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, ponieważ osoby, które zgłosiły się do tego konkursu – ze względu na brak właściwej podstawy prawnej – nie będą w stanie dołączyć dokumentów do swojego zgłoszenia na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego.

## **2. Zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym (art. 8 ustawy)**

### **2.1. Uwagi natury ogólnej**

W art. 8 ustawy zaproponowano zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm., dalej jako: ustawa o SN), dotyczące przede wszystkim ograniczenia liczby stanowisk sędziowskich, w odniesieniu do których każda zainteresowana osoba może zgłosić swoją kandydaturę, dołączenia do karty zgłoszenia innych dokumentów, a także obniżenia (w stosunku do obecnie wymaganej przepisami ustawy) ogólnej liczby sędziów Sądu Najwyższego, która musi być obsadzona, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN mogło wybrać i przedstawić Prezydentowi RP kandydatów do stanowiska I Prezesa Sądu Najwyższego.

Dodatkowo, zmiany w art. 8 ustawy przewidują nowelizację tych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, które odnoszą się do wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów lub asesorów sądowych.

Wszystkie te zmiany muszą być czytane łącznie ze zmianami w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego, które wprowadzono nowelizowaną obecnie ustawą i aktualnymi wydarzeniami, na które odpowiedź stanowią przygotowane przepisy. Nawet, jeśli w pierwszej ocenie nie wydają się one zagrażać prawom i wolnościom obywatelskim, w tym w szczególności prawu do rozstrzygnięcia spraw przez niezależny sąd, to jednak ich powiązanie z innymi przepisami może ujawniać ich istotę i budzić istotne zastrzeżenia.

### **2.2. Obniżenie liczby sędziów SN wymaganej do tego, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN mogło wybrać i przedstawić Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa Sądu Najwyższego**

W obecnym stanie prawnym (art. 13 § 2 ustawy o SN z 8 grudnia 2017 r.), do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa Sądu Najwyższego wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Jeżeli uchwały nie podjęto ze względu na brak wymaganego kworum, do podjęcia uchwały na kolejnym posiedzeniu wymagana jest obecność co najmniej 3/5 liczby sędziów Sądu Najwyższego, a zatem – przy



uwzględnieniu, że do wyboru miało dojść, gdy obsadzonych będzie 110 stanowisk – wymagane kworum to 66 sędziów.

W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na nowelizację art. 111 § 5 ustawy o SN, która przewiduje zmianę polegającą na tym, że aby Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybrało i przedstawiło Prezydentowi RP kandydatury do funkcji I Prezesa Sądu Najwyższego wystarczy obsadzenie 2/3 liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego, wskazanej przez Prezydenta RP w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 4 ustawy o SN. Zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 2018 r. - Regulamin Sądu Najwyższego (Dz. U. poz. 660), wydanego na podstawie wskazanego powyżej art. 4 ustawy o SN, liczba stanowisk sędziowskiego Sądu Najwyższego wynosi obecnie 120.

Z powyższego wynika, że przyjęta przez Sejm RP nowelizacja zmniejsza wymaganą w tym celu liczbę sędziów, ponieważ prowadzi do zmniejszenia ze 110 do 80 konieczną do obsadzenia liczbę sędziów SN, wymaganą do tego, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN mogło wybrać i przedstawić Prezydentowi RP kandydatów do stanowiska I Prezesa Sądu Najwyższego.

Połączenie przewidzianej w art. 8 pkt 4 lit b ustawy zmiany polegającej na dodaniu § 5 do przepisu przejściowego, jakim jest art. 111 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r., oraz wskazanej uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2018 r.<sup>1</sup> prowadzi do wniosku, że celem wskazanej nowelizacji jest doprowadzenie do przyspieszenia procesu wyboru nowego I Prezesa SN poprzez obniżenie liczby sędziów SN wymaganej do tego, by Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN mogło wybrać i przedstawić Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa Sądu Najwyższego. Moment uchwalenia ustawy wyraźnie potwierdza, że propozycja zmian nie wynika z potrzeby zapewnienia sprawnego funkcjonowania SN, lecz jest odpowiedzią na wydarzenia, jakie miały miejsce w ostatnich dniach oraz na uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z 28 czerwca 2018 r., w której sędziowie uznali, że I prezesem Sądu Najwyższego do 30 kwietnia 2020 r. pozostaje prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf.

---

<sup>1</sup> Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2018 r. dostępna pod adresem: [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2018.06.28\\_Uchwa%C5%82a\\_ZgrOgSSN\\_Pierwszy\\_Prezes\\_SN.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2018.06.28_Uchwa%C5%82a_ZgrOgSSN_Pierwszy_Prezes_SN.pdf), data ostatniego dostępu: 26.07.2018 r.

### 2.3. Zmiany dotyczące wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów i asesorów

Art. 8 pkt 5 ustawy wprowadza zmiany odnośnie do wprowadzonego ustawą z 8 grudnia 2017 r. wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów i asesorów. W opinii z 11 grudnia 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził już swoje stanowisko odnośnie do wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez już urzędujących sędziów<sup>2</sup>. W opinii tej Rzecznik wskazywał, że art. 117 ustawy o Sądzie Najwyższym jest niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że pozwala odsunąć od orzekania sędziów albo asesorów sądowych, którzy posiadali objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej gwarancje zajmowania swoich stanowisk. Jest on również niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na to, iż decyzja o usunięciu sędziego z urzędu następuje wyłącznie na skutek zrealizowania się ustawowo określonej przesłanki w postaci posiadania przez sędziego bądź asesora podwójnego obywatelstwa.

W wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości już po wejściu w życie ustawy Rzecznik wyrażał pogląd o niezgodności wprowadzonych rozwiązań z art. 65 Konstytucji RP. Co prawda, proponowane obecnie zmiany mogłyby odpowiadać na część problemów, o których Rzecznik pisał we wcześniejszych stanowiskach, to jednak treść dodawanego art. 117 § 5 ustawy o SN *in fine* powoduje konieczność utrzymania wcześniejszych zastrzeżeń w odniesieniu do całego problemu. Art. 180 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje bowiem gwarancję, jaka musi zostać zachowana w przypadku odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziów w postaci złożenia sędziego z urzędu. Jest nią, przewidziany przez ustrojodawcę, wymóg polegający na tym, iż „złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu”, nie zaś żadnego innego organu. Oznacza to, że żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie. Proponowane art. 117 § 3-5 ustawy o SN wprowadzają również wyraźny element uznaniowości KRS. KRS będzie bowiem mogła wyrazić zgodę mając na względzie okoliczności związane z nabyciem obywatelstwa

---

<sup>2</sup> Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 grudnia 2017 roku: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20w%20sprawie%20KRS%20i%20SN%2C%2011.12.2017.pdf>. Zob. również pismo do Ministra Sprawiedliwości S z 15 lutego 2018 r. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20Ministra%20Sprawiedliw%C5%9Bci%20ws.%20obywatelstwa%20s%C4%99dzi%C3%B3w.pdf>

i konsekwencje wynikające ze zrzeczenia się go. Brak możliwości odwołania się od takiej decyzji KRS, przy jednoczesnym niedookreśleniu zasad jej podejmowania, prowadzić może do nierówności w sytuacji sędziów, którzy obecnie posiadają nie tylko polskie obywatelstwo.

W tym miejscu należy odnieść się również do art. 20 ustawy, który konwaliduje nieprawidłową z punktu widzenia zasad ochrony danych osobowych praktykę, jaka miała miejsce w ostatnich tygodniach, o której Rzecznik Praw Obywatelskich informował Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (obecnie Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych)<sup>3</sup>. Minister Sprawiedliwości, żądając składania oświadczeń przez sędziów, działał z naruszeniem art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Wprowadzenie w ustawie podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych przez Ministra Sprawiedliwości jest kierunkowo pozytywne, jednak nie zmienia ogólnej oceny braku zgodności z Konstytucją RP odnośnie do wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziów.

### **3. Zmiany w Prawie o ustroju sądów powszechnych (art. 1 ustawy)**

#### **3.1. Zniesienie zasady kworum koniecznego dla podjęcia uchwały przez organy samorządu sędziowskiego**

Istotne wątpliwości Rzecznika budzi również rozwiązanie przewidziane w proponowanym art. 33 § 5, art. 35 § 7 oraz art. 36a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm., dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych)<sup>4</sup>. Przepisy te prowadzą do zniesienia dotychczas obowiązującej zasady kworum wymaganej do wiążącego podjęcia uchwał przez organy samorządu sędziowskiego. Zgodnie z zasadą kworum dla ważności podjęcia uchwały przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego w postaci zgromadzeń sędziów wymagana jest obecność co najmniej połowy wszystkich członków zgromadzenia. Postanowienia zawarte w art. 33 § 5, art. 35 § 7 oraz art. 36a § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych znoszą ten wymóg, wprowadzając jednocześnie zasadę „bezwzględnej większości głosów”

---

<sup>3</sup> Pismo z 23 maja 2018 r. dostępne na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich pod poniższym linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20GIODO%20w%20sprawie%20obywatelstwa%20s%C4%99dzi%C3%B3w.pdf>

<sup>4</sup> por. art. 1 pkt 9,11,12 ustawy

dla podjęcia przez organy samorządu sędziowskiego, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji; zgromadzenie ogólne sędziów okręgu oraz zebranie sędziów danego sądu (por. art. 3 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych) wiążącej uchwały.

Brak obowiązywania zasady kworum w trakcie podejmowania uchwał przez organy kolegialne (przedstawiciele środowisk sędziowskich w danym sądzie, w danym okręgu lub na obszarze danej apelacji), których skutki dotyczą wszystkich członków tego środowiska uznać należy za wysoko niepokojące zjawisko. Należy bowiem postawić pytanie o *ratio legis* takiego rozwiązania, które nie zostało wskazane przez projektodawcę w uzasadnieniu. Jednym z możliwych scenariuszy tak ukształtowanego stanu prawnego jest możliwość zwoływania posiedzeń zgromadzeń lub zebrania sędziów przez wskazane podmioty (por. art. 33 § 6, art. 35 § 8 oraz art. 36a § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych), bez poinformowania o tym fakcie wszystkich uprawnionych do udziału w tych posiedzeniach przedstawicieli środowisk sędziowskich, lecz jedynie tych „przychylnych” władzom sądu, a następnie podjęcie w takim ograniczonym składzie osobowym wiążących środowisko sędziowskie uchwał bezwzględną większością głosów. W ocenie Rzecznika, przewidziane rozwiązanie może prowadzić do znaczącego ograniczenia samorządności w sądach powszechnych.

Należy przy tym podkreślić, że tylko wyjątkowe okoliczności powinny przemawiać za zniesieniem funkcjonowania zasady kworum. Jednocześnie prawodawca dokonując odstępstwa od zasady kworum powinien wyraźnie wskazać, jakie względy przemawiają za zniesieniem obowiązywania tej zasady.

### **3.2. Ograniczenie kompetencji kolegium sądu apelacyjnego**

Proponowany w ustawie art. 22a § 5 i 6 przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencję polegającą na rozpatrywaniu odwołań sędziego lub asesora sądowego, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu.

W dotychczasowym stanie prawnym kompetencja ta należała do kolegium sądu apelacyjnego (por. dotychczasowy art. 22a § 5 Prawa o ustroju sądów powszechnych), ponieważ zgodnie z art. 29 § 1 pkt 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych rolą kolegium

jest m.in. wyrażanie opinii w sprawach osobowych sędziów. W ten sposób dochodzi do wyłączenia kolegium sądu apelacyjnego (składającego się z pięciu członków, wybieranych przez zebranie sędziów sądu apelacyjnego spośród sędziów tego sądu, a także z prezesa sądu apelacyjnego - por. art. 28 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych) z tego ważnego – z punktu widzenia wewnętrznej organizacji sądu – procesu.

W omawianym kontekście należy zastanowić się, czy istnieje realna potrzeba zmiany podmiotu (z Kolegium na KRS) rozpatrującego odwołania sędziów i asesorów sądowych dotyczących decyzji, które skutkują zmianą zakresu ich obowiązków, czy też zmiana ta związana jest ze zmianą składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa na skutek 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).

W ocenie Rzecznika, brak uzasadnienia wskazanej zmiany skłania do przyjęcia tezy, iż została ona wprowadzona w wyniku podporządkowania nowej Krajowej Rady Sądownictwa czynnikom politycznym, co umożliwia przedstawicielom władzy ustawodawczej i wykonawczej pośredni wpływ na decyzje odnoszące się do spraw związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem sądownictwa. Całościowe spojrzenie na zaproponowane zmiany wpływa na ich negatywną ocenę. Prowadzą one bowiem do ograniczenia uprawnień przedstawicieli kolegium wybranych przez samorząd sędziowski na rzecz organu wybranego przez polityków, jakim jest obecna Krajowa Rada Sądownictwa.

#### **4. Zmiany w ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 4 ustawy)**

##### **4.1. Dyskryminacja ze względu na wiek wobec kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą**

Proponowane w ustawie zmiany art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2018 r., poz. 624 ze zm.) wprowadzają górne ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską

uzupełniająca i prokuratorską uzupełniająca. Ograniczenia te będą wynosić 35 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz 40 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską uzupełniająca i aplikację prokuratorską uzupełniająca.

Odnosząc się do powyższego, pragnę zauważyć, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r., poz. 1219, dalej: ustawa o równym traktowaniu) zakazane jest nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcania i doskonalenia zawodowego. Ustawa ta nie ma zastosowania, gdy odmienne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek jest obiektywnie i racjonalnie uzasadnione celem zgodnym z prawem. Środki służące realizacji tego celu muszą być, zgodnie z art. 5 pkt 8 lit. a ustawy o równym traktowaniu, właściwe i konieczne.

Zakaz dyskryminacji m.in. ze względu na wiek w odniesieniu do zatrudnienia i pracy obowiązuje również na podstawie prawa Unii Europejskiej. Wspomniany zakaz wprowadza bowiem art. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303, z 2.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79, zwana dalej „dyrektywą”). Nie jest to jednakże zakaz bezwzględny, bowiem w kolejnych przepisach przewiduje ona przypadki, kiedy odmienne traktowanie ze względu na wiek nie będzie stanowiło dyskryminacji. Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnymi z przepisami celami, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego oraz jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe oraz konieczne. Takie odmienne traktowanie może polegać w szczególności na wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania.

Niniejsza dyrektywa znajduje zastosowanie do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w szczególności do warunków dostępu do zatrudnienia pracy na własny rachunek, w tym również kryteriów selekcji i warunków rekrutacji niezależnie od dziedziny działalności i na wszystkich

szczeblach hierarchii zawodowej. Dostęp do służby publicznej obejmuje w jednakowym stopniu proces przyjęcia jak i zwolnienia ze służby<sup>5</sup>.

W przedmiocie sztywno ustalanych limitów wiekowych wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie *Colin Wolf przeciwko Stadt Frankfurt am Main* (C – 229/08) podkreślił, że to nie przyczyna, z której wynika odmienne traktowanie, ale cecha związana z tą przyczyną ma stanowić istotne i determinujący wymóg zawodowy. Stan faktyczny dotyczył odrzucenia aplikacji skarżącego do służby pożarniczej w związku z przekroczeniem przez niego ustalonej w przepisach krajowych górnej granicy wieku (zgodnie z art. 6 dyrektywy). Uzasadnieniem ustalenia limitu wiekowego, a więc celem zgodnym z prawem, było zapewnienie zdolności operacyjnej i dobrego funkcjonowania służb pożarniczych w związku z koniecznością posiadania przez pracownika szczególnej zdolności fizycznej. Wątpliwości w przedmiotowej sprawie budziło niewymaganie szczególnej sprawności fizycznej (nierozdzielnie związanej z wiekiem), lecz arbitralne określenie górnej granicy wieku, ponad którą kandydaci nie byli dopuszczani do uczestnictwa w testach sprawnościowych. Trybunał uznał skarżone przepisy za zgodne z Dyrektywą 2000/78, zauważając, że wiek w momencie rekrutacji determinuje czas, w ciągu którego pracownik będzie mógł wykonywać zadania wymagające szczególnej sprawności.

Z kolei w wyroku z dnia 13 września 2011 r. w sprawie *Prigge, Fromm i Lambach przeciwko Deutsche Lufthansa AG* (C – 447/09) Trybunał orzekał w sprawie automatycznego wygasania stosunku pracy z pilotami i kapitanami lotów, którzy ukończyli 60 lat. Ponownie z wiekiem powiązano sprawność fizyczną jako wymóg zawodowy, uznając za cel zgodny z prawem konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi powietrznej. Przepisy te uznano jednak za niezgodne z prawem europejskim w związku z niespełnieniem przez nie kryterium proporcjonalności w zakresie w jakim bez zwrócenia uwagi na sprawność fizyczną pracownika, przewidywały bezwzględne wygaśnięcie stosunku pracy.

Z powyżej analizy płynie wniosek, iż wiek nie może stanowić istotnego i determinującego wymogu zawodowego – stawał się nim dopiero w powiązaniu z cechą z niego wyprowadzoną i ściśle powiązaną, tj. sprawnością fizyczną.

---

<sup>5</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie C 88/08 *Hütter*, Zb.Orz. s. I 5325, pkt 34.

Art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy przewidują, iż przesłanka wieku stanowi samodzielną podstawę do zamknięcia kandydatom, którzy ubiegając się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, drogi do urzędu sędziego. Zaprezentowane wyżej orzecznictwo TSUE skłania do uznania, że przydatność danej osoby do służby w wymiarze sprawiedliwości nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem wieku, ponieważ kwestia wieku nie powinna stanowić istotnego i determinującego wymogu zawodowego w odniesieniu do zawodu sędziego. Nie można bowiem uznać, iż ograniczenia natury psychofizycznej związane z wiekiem prowadziły również do ograniczeń sprawności intelektualnej, która jest szczególnie wymagana w trakcie wykonywania obowiązków sędziego. Wydaje się wręcz, iż doświadczenie życiowe osób, które przekroczyły 35. lub 40. rok życia, w momencie ubiegania się o przyjęcie do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, stanowić powinno raczej o szczególnej przydatności osób dojrzałych, które przekroczyły wskazane powyżej limity wiekowe (35. lub 40. rok życia), do wykonywania w przyszłości zawodu sędziego.

Należy przy tym zauważyć, iż w obecnym stanie prawnym istnieją również inne drogi prowadzące do objęcia urzędu sędziego, takie jak m.in. uprzednie wykonywanie przez określony czas zawodu adwokata, radcy prawnego, czy notariusza albo posiadanie tytułu naukowego profesora czy stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych (por. art. 61 § 2 pkt 3 i 4 pkt *Prawa o ustroju sądów powszechnych*). Wobec wskazanych osób, które również należą do grupy kandydatów do urzędu sędziego, ustawodawca nie wprowadza limitu wiekowego.

Ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy nie wykazał, że wprowadzany limit jest obiektywnie i racjonalnie uzasadniony i ma charakter środka właściwego i koniecznego, co konieczne jest, aby odmienne traktowanie ze względu na wiek nie zostało uznane za przejaw dyskryminacji por. (art. 5 pkt 8 lit a ustawy o równym traktowaniu oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy).

Reasumując, wprowadzając ograniczenie wiekowe, jako jeden z warunków ubiegania się o urząd sędziego poprzez ścieżkę polegającą na odbyciu aplikacji lub aplikacji uzupełniającej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, nie będący istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, ustawodawca dopuszcza się zróżnicowania



podmiotów podobnych (kandydatów do zawodu sędziego), bez wskazania na uzasadnione powody takiej decyzji. W konsekwencji, prowadzi to do zakazanej prawem Unii Europejskiej dyskryminacji ze względu na wiek wskazanej grupy osób oraz do naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP).

## **5. Uwagi dotyczące procesu stanowienia prawa**

### **5.1. Uwagi ogólne**

Wprowadzanie istotnych zmian w ustawach poprzez projekty poselskie, umożliwiające ominięcie uzgodnień i konsultacji społecznych, musi być ocenione negatywnie.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż tryb prac nad ustawą jest wyjątkowo pośpieszny. Projekt ustawy trafił do Sejmu w dniu 11 lipca 2018 r., a już następnego dnia Marszałek Sejmu RP nadał mu numer druku (druk nr 2731) i skierował do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze czytanie, zgodnie z art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu<sup>6</sup> może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej. Wyraźnie więc widać, że intencją ustawodawcy i Marszałka Sejmu RP jest uchwalenie ustawy na najbliższym posiedzeniu Sejmu RP.

Zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu, wnoszony projekt ustawy musi zawierać uzasadnienie, w którym powinny znaleźć się konieczne elementy. W szczególności, z uzasadnienia muszą wynikać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Niestety, ta analiza w uzasadnieniu do projektu nie została przeprowadzona prawidłowo, co jednak nie skłoniło Marszałka Sejmu RP do zwrócenia wnioskodawcy projektu ustawy w trybie wynikającym z art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu. Autorzy projektu podają, że projekt wywołuje pozytywne skutki społeczne. Nie wskazują natomiast, w oparciu o jakie przesłanki dokonują takiego stwierdzenia. W świetle przedstawionych wyżej problemów wyraźnie widać, że uchwalenie ustawy w zaproponowanym kształcie wyłącznie pogłębi istniejący kryzys w przestrzeganiu zasady niezależności sądów i trójpodziału władzy. Tym samym trudno jest mówić o pozytywnych skutkach projektu.

---

<sup>6</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2018 r., poz. 544, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, data ostatniego dostępu: 16.07.2018 r.

## **5.2. Brak odpowiedniego *vacatio legis* oraz zastosowanie wadliwej technik przepisów przejściowych i dostosowujących w odniesieniu do ustawy o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa**

Krytycznie należy ocenić również brak w ustawie niezbędnego okresu *vacatio legis*, w odniesieniu do zmian w ustawie o KRS i SN (art. 24 pkt 1 ustawy). Wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego formułowania przepisów przejściowych wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (por. wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01).

Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należyłą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (orzeczenia z: 2 marca 1993 r., K 9/92 i 15 lipca 1996 r., K 5/96 oraz wyroki z: 24 października 2000 r., SK 7/00 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04).

Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523), „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Art. 24 uchwalonej przez Sejm RP ustawy, stanowi, że: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem: 1) art. 5, art. 8 i art. 22, które

wchodzą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia; 2) art. 9, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.”.

Należy podkreślić, że wprowadzenie minimalnego 14-dniowego okresu przejściowego w sytuacji, gdy materia ustawowa reguluje w przeważającej mierze kwestie ustrojowe, fundamentalne dla funkcjonowania państwa, jest dalece niewystarczające. Zarówno obywatele, jak i aparat państwa, który ma wdrożyć i stosować uchwalone regulacje ustawowe powinien mieć odpowiedni czas na przygotowanie oraz odpowiednią realizację zamierzeń ustawodawczych.

Przepis art. 24 pkt 1 ustawy wprowadza natomiast zasadę bezpośredniego stosowania prawa nowego w odniesieniu do art. 5 (zmiany w ustawie o KRS), art. 8 (zmiany w ustawie o SN) i art. 22 (stosowanie bezpośrednio nowych przepisów do spraw w toku). W odniesieniu do wszystkich tych przepisów mamy do czynienia z oczywistym naruszeniem zasad prawidłowej legislacji polegającym na zastosowaniu wadliwej techniki przepisów przejściowych i dostosowujących.

Zmiany dotyczące SN i KRS są zmianami istotnymi, dotyczą one bowiem rozstrzygnięcia naboru na wolne stanowiska sędziowskie oraz na stanowisko I Prezesa SN, które są w toku i co za tym idzie w sposób oczywisty naruszają art. 2 Konstytucji RP i wynikające z niego zasady odpowiedniej *vacatio legis*, a także ochrony interesów w toku. Podważają także zasadę zaufania obywateli do państwa, gdyż mają oni prawo oczekiwać, że państwo wykorzystując swoje imperium nie będzie zmieniała zasad gry w jej trakcie<sup>7</sup>. Prowadzi to do naruszenia nakazu ustanowienia okresu przejściowego, ale także takiego określenia jego trwania, by istniała realna możliwość zapoznania się z nowym prawem (art. 2 Konstytucji RP).

### **5.3. Standardy międzynarodowe odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony danych osobowych**

Analiza całej treści ustawy prowadzi do wniosku, że konieczność jej przygotowania nie jest odpowiedzią na istniejące problemy wymiaru sprawiedliwości, lecz jest

---

<sup>7</sup> Por. następujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: wyrok z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09; wyrok z 4 stycznia 2000 r., K 18/99; wyrok z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01; wyrok z 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 28 października 2009 r., K 32/08.

odpowiedzią na aktualną sytuację, jaka zaistniała w wyniku przyjęcia ustaw dotyczących sądownictwa, które w ocenie wielu instytucji i organizacji międzynarodowych (Komisji Weneckiej, Komisji Europejskiej, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka - ODIHR, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ, Grupy Państw Przeciwko Korupcji- GRECO) uznane były za niespełniające standardów międzynarodowych.

Ponadto, z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* (ECLI:EU:C:2018:117), wynika, że art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii również sądom krajowym (czyli zarówno sądom powszechnym, jak i Sądowi Najwyższemu). Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie UE są zobowiązane ustanowić środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Tak więc zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach. Każde państwo członkowskie musi zatem zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, a zatem były organami niezależnymi od władzy wykonawczej czy ustawodawczej.

Wskazać także należy, że w dniu 25 lipca 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok w sprawie C-216/18 PPU dotyczącej wykonania przez Irlandię wydanego względem polskiego obywatela europejskiego nakazu aresztowania (ENA). Jak wiadomo, sąd irlandzki (*High Court*) w związku z ostatnimi zmianami legislacyjnymi i organizacyjnymi w polskim wymiarze sprawiedliwości powziął wątpliwość, czy wydanie w tej sytuacji polskiego obywatela nie naruszy jego prawa do rzetelnego postępowania sądowego, gwarantowanego przez art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

W wyroku Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi,

zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r., należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy, mający zadecydować o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania wydanym w celu przeprowadzenia postępowania karnego, posiada informacje, takie jak te zawarte w przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji, mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, wspomniany organ powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy – w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, stanowiącego podstawę europejskiego nakazu aresztowania, oraz przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584 ze zmianami – istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że owa osoba będzie narażona na takie ryzyko w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa.

Trybunał podkreślił, że u podstaw wysokiego poziomu zaufania między państwami członkowskimi, na którym opiera się mechanizm europejskiego nakazu aresztowania, leży założenie, że sądy karne innych państw członkowskich, które w wyniku wykonania europejskiego nakazu aresztowania powinny przeprowadzić postępowanie przygotowawcze albo postępowanie wykonawcze w odniesieniu do kary pozbawienia wolności bądź środka polegającego na pozbawieniu wolności, a także postępowanie karne co do istoty sprawy, spełniają wymogi skutecznej ochrony sądowej, które obejmują w szczególności niezawisłość i bezstronność tych sądów. Dokonując analizy w kontekście art. 47 Karty Praw Podstawowych Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że w odniesieniu do wymogu niezawisłości sądów, który wchodzi w zakres istotnej treści tego prawa, należy przypomnieć, że jest on integralnym elementem sądenia i obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami

z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wspomiany wyżej wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16 pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo). Niezbędna wolność od tego rodzaju wpływów z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia (wyrok z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04 pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo). Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (wyrok z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04 pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

Rzeczne gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów. Aby uznać, że dany organ spełnia warunek dotyczący niezawisłości, orzecznictwo wymaga w szczególności, aby przypadki odwołania członków tego organu były oparte na wyraźnych przepisach ustawowych (wyrok z dnia 9 października 2014 r., *TDC*, C-222/13, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

Uchwalona przez Sejm ustawa jeszcze bardziej utrudni realizację przez Polskę określonych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE standardów dotyczących sądownictwa. Przyjęte bowiem w niej rozwiązania powodują, że dokonywany jest kolejny destrukcyjny krok niszczący system skutecznej ochrony sądowej, zbudowany na zasadzie niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Należy dodatkowo zwrócić uwagę, że art. 20 ustawy przewiduje, że sędzia oraz asesor sądowy, w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, składa Ministrowi Sprawiedliwości, za pośrednictwem prezesa właściwego sądu apelacyjnego, oświadczenie, w którym wskazuje czy posiada wyłącznie obywatelstwo polskie, czy także obywatelstwo innego państwa. Przepis ten zakłada więc zebranie

i przetwarzanie danych osobowych sędziów i asesorów sądowych przez Ministra Sprawiedliwości w rozumieniu art. 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia o dyrektywy 95/46/WE (dalej jako: rodo). Zgodnie z art. 57 ust. 1 lit. c rodo do zadań organu nadzorczego (w Polsce organem tym jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych) należy doradzanie, zgodnie z prawem państwa członkowskiego, parlamentowi narodowemu, rządowi oraz innym instytucjom i organom w sprawie aktów prawnych i administracyjnych środków ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z ich przetwarzaniem. Polski ustawodawca przewidział dlatego w art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000), że „założenia i projekty aktów prawnych dotyczące danych osobowych są przedstawiane do zaopiniowania Prezesowi Urzędu”.

Niestety w uzasadnieniu uchwalonej ustawy nie wykazano, że Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych przedłożono projekt ustawy do zaopiniowania. Podkreślić tymczasem należy, że brak takich konsultacji uznać należy za poważne naruszenie zarówno prawa Unii Europejskiej, jak i polskiej ustawy o ochronie danych osobowych.

## **6. Uwagi końcowe**

Zdaję sobie sprawę, że wymiar sprawiedliwości w Polsce wymaga reform. Jestem jednak przekonany, że rozwiązania zaproponowane w powyższych ustawach nie są właściwą drogą dla rozwiązania problemów trapiących polskie sądownictwo. Z uwagi na postanowienia Konstytucji RP wskazana ustawa nie powinna zostać uchwalona w obecnym kształcie. Jej podpisanie przez Pana Prezydenta skutkować będzie podporządkowaniem sądów władzy politycznej. Tym samym, poprzez osłabienie niezależności władzy sądowniczej, doprowadzi ona do ograniczenia prawa każdego człowieka i obywatela do sądu i rzetelnego oraz sprawiedliwego postępowania sądowego.

W związku z powyższym, 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 ze zm.), przedstawiam

uprzejmie Panu Prezydentowi powyższe uwagi. Jednocześnie zwracam się z prośbą o skorzystanie z możliwości przewidzianej przez art. 122 ust. 5 Konstytucji RP, tj. przekazanie Sejmowi RP wskazanych na wstępie niniejszego pisma ustaw z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar