



RADA FUNDACJI

Hallna Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniński Teresa Romer
Janusz Grzełek Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Siniarska

Warszawa, dnia 2 czerwca 2017 r.

1310/2017/MPL

Szanowny Pan
Posel Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości
i Praw Człowieka

**Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do sprawozdania Podkomisji
Nadzwyczajnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów
powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491)**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) pragnie przedstawić uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491). Z uwagi na fakt, że projekt został wniesiony przez grupę posłów, jego złożenie nie zostało poparte konsultacjami społecznymi, m.in. z sędziami oraz prezesami sądów. Zaś uwagi przedstawione w opiniach skierowanych do Sejmu już po złożeniu projektu w Sejmie, nie zostały wzięte pod uwagę podczas prac podkomisji. Tymczasem większość zastrzeżeń dotyczy wysoce prawdopodobnego naruszenia Konstytucji RP przez projektowane rozwiązania.

**1. Arbitralność powoływania i odwoływania prezesów sądów powszechnych przez
Ministra Sprawiedliwości.**

Projekt w wersji zaakceptowanej przez Podkomisję zmienia sposób powołania prezesów sądów powszechnych. Umożliwia ich powołanie przez Ministra Sprawiedliwości bez obowiązku zasięgnięcia jakiegokolwiek wiążącej opinii przedstawicieli sędziów w danym sądzie. Narusza to standard konstytucyjny wypracowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego Minister Sprawiedliwości, „jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów, ale jego głos nie może być jednak dominujący”¹. Tymczasem do takiej sytuacji prowadzi

¹ Orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., K 11/93.

projektowana nowelizacja. Pozbawia ona przedstawicieli sędziów możliwości oceny kandydatury na prezesa sądu, a tym samym skontrolowania działań Ministra Sprawiedliwości.

Ma to szczególne istotne znaczenie, nie tylko dla zapewnienia „odrębności” władzy sądowniczej od władzy wykonawczej (art. 173 Konstytucji), ale również dla zapewnienia niezawisłości sędziowskiej. Funkcja prezesa sądu wiąże się bowiem zarówno z kompetencjami administracyjnymi, jak również z orzecznictwem (prezes w dalszym ciągu orzeka w indywidualnych sprawach). Jak ocenił Trybunał, **„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”. Dlatego w ocenie Trybunału **„konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów sądów”**.

W zakresie **odwołania** prezesa sądu Minister będzie mógł powołać się na nową przesłankę („stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”), natomiast opinia Krajowej Rady Sądownictwa w tym zakresie nie będzie dla Ministra wiążąca. Zatem również decyzja Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu prezesa sądu nie będzie podlegała jakiegokolwiek kontroli. Procedura powołania i odwołania prezesów sądów nie będzie zatem znacząco różniła się od procedury powołania i odwołania dyrektorów sądów.

Jak wskazuje projektodawca, zmiany „nakierowane są na stworzenie nowego modelu powoływania prezesów sądów powszechnych poprzez **zwiększenie swobody Ministra Sprawiedliwości**, jako organu odpowiadającego za zapewnienie właściwego funkcjonowania sądownictwa powszechnego w wymiarze administracyjnym”. Zwiększenie swobody Ministra Sprawiedliwości nie jest jednak wartością konstytucyjną uzasadniającą ograniczenie takich zasad konstytucyjnych jak niezależność sądów (art. 173) czy trójpodział władzy publicznej (art. 10 Konstytucji). Nowa ustawa nie przewiduje bowiem „środków publicznego kontrolowania zasadności zamiarów Ministra Sprawiedliwości z punktu widzenia właściwie pojętego dobra wymiaru sprawiedliwości”².

Rezultatem tych zmian będzie stworzenie mechanizmu potencjalnego pośredniego oddziaływania przez Ministra Sprawiedliwości na sędziów liniowych, za pośrednictwem prezesów sądów.

2. Możliwość odwołania prezesów sądów w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy

Art. 18 ust. 1 projektu przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do odwołania - w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy - wszystkich prezesów i

² Wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03.

wiceprezesów sądów powszechnych bez konieczności występowania o – i tak niewiążąca – opinię Krajowej Rady Sądownictwa, jak również bez podawania przyczyny. Projektodawca zakłada zatem dokonanie weryfikacji analogicznej do tej przeprowadzonej na podstawie ustawy z 28 stycznia 2016 - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze. Nie wskazano żadnych kryteriów, które Minister Sprawiedliwości (polityk oraz Prokurator Generalny w jednej osobie) powinien wziąć pod uwagę dokonując zmian kadrowych na stanowiskach organów sądów. Decyzje te będą cechowały się arbitralnością oraz nie będą podlegały żadnej następcej kontroli.

Zmiana przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dotyczących zasad powoływania prezesów sądów, nie jest wystarczającym uzasadnieniem skrócenia ustawowej kadencji prezesów sądów, na które zostali wybrani, a w konsekwencji przeprowadzenia zmian kadrowych w sądach. W wymiarze praktycznym wymiana prezesów i wiceprezesów oraz przewodniczących wydziałów w sądach (art. 18 ust. 2) najprawdopodobniej wprowadzi poważne zamieszanie organizacyjne.

3. Delegowanie sędziego

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zdecydowanie negatywnie ocenia rozwiązanie umożliwiające delegowanie sędziego do Kancelarii Prezydenta lub Ministerstwa Spraw Zagranicznych (art. 77 u.s.p.). Projekt zakłada, że takie delegacje będą możliwe na wniosek – odpowiednio - Prezydenta RP oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych. Po pierwsze, delegacje sędziów – zarówno do innych sądów, jak również do Ministerstwa Sprawiedliwości, stanowią poważne wyzwanie organizacyjne dla sądu, w którym pierwotnie orzekał delegowany sędzia. Po drugie, delegowanie sędziego do organu władzy wykonawczej stanowi wyzwanie w zakresie potrzeby zachowania odpowiedniej relacji odrębności między władzą wykonawczą a sądowniczą.

Praktyka funkcjonowania tej instytucji wskazuje, że wiele delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości jest bezterminowych, jak również, że nie jest obwarowana żadnymi zabezpieczeniami w zakresie możliwości arbitralnego odwołania z delegacji przez Ministra Sprawiedliwości.

Możliwość delegacji sędziów do organów władzy wykonawczej powinna być ograniczona do minimum – zarówno podmiotowego (tj. jedynie Ministerstwo Sprawiedliwości), jak również czasowego (np. maksymalnie dwa lata lub do realizacji określonego projektu). Sędziowie delegowani nie powinni również piastować funkcji politycznych, jak sekretarz czy podsekretarz stanu. Z powyższych względów możliwość delegacji sędziego powinna ulegać ograniczeniu, nie zaś dalszemu poszerzaniu.

4. Obniżenie wieku emerytalnego

Projekt wprowadza zmiany w zakresie zasad przechodzenia przez sędziów w stan spoczynku. Obecnie obowiązujące przepisy przewidują, że – co do zasady - sędzia przechodzi

w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia. Projekt wprowadza zmiany w tym zakresie. Po pierwsze obniża ten wiek, po drugie różnicuje go w zależności od płci sędziego (u kobiet – 60 lat, u mężczyzn – 65 lat). Pomijając kwestię faktycznej zasadności obniżenia wieku emerytalnego (przy jednoczesnym wydłużeniu przeciętnej długości życia ludzi), istotne znaczenie ma to iż projekt wprowadza normę różnicującą sędziów w zależności od płci oraz wieku. To z kolei powoduje, że mamy do czynienia z nierównym traktowaniem w zakresie zatrudnienia, co jest objęte prawem Unii Europejskiej. Wprowadzanie takich rozróżnień wymaga przedstawienia racjonalnego uzasadnienia, tj. wskazania w jaki sposób projektowane zmiany doprowadzą do określonego celu o charakterze publicznym³.

Rozwiązanie to jest jednak również wątpliwe ze względu na prawdopodobną niezgodność z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie są nieusuwalni. Wedle obecnie obowiązujących zasad sędzia przechodzi w stan spoczynku wraz z ukończeniem określonego wieku, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku **oświadczy** Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. Projektowany art. 69 § 1b u.s.p. modyfikuje tę regulację poprzez dodanie wymogu uzyskania przez sędziego **zgody** Ministra Sprawiedliwości na dalsze pełnienie funkcji (tj. do osiągnięcia 70. roku życia). Pozostanie sędziego na urzędzie zależeć zatem będzie od arbitralnej oceny Ministra Sprawiedliwości.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, celem art. 180 Konstytucji jest „wykluczenie powierzenia samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziego”⁴, zaś „istotą nieusuwalności jest ustanowienie zakazu pozbawiania sędziego w sposób dyskrecjonalny, sprawowanego urzędu”⁵. Trybunał wskazał m.in., że „**byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby - jak w okresie PRL - zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej**”⁶. Jak wynika również z Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezależności, skuteczności i odpowiedzialności sędziów⁷, podmiot, który podejmuje decyzję o karierze sędziego, powinien cieszyć się niezależnością od pozostałych władz.

Procedura opisana w nowelizowanym art. 69 u.s.p. nie spełnia konstytucyjnego standardu nieusuwalności sędziego. Pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na podjęcie arbitralnej decyzji o niewyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, która nie podlega żadnej kontroli. Rozwiązanie takie stanowi kolejny mechanizm pozwalający na zmiany kadrowe w wymiarze sprawiedliwości dokonywane przez władzę wykonawczą.

3 Por.: Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Komisja przeciwko Węgrom, C-286/12.

4 Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98.

5 Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07.

6 Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98.

7 Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 listopada 2010 r.

Projektowane zmiany mogą wiązać się – w zależności od decyzji Ministra Sprawiedliwości – z odejściem z zawodu znacznej grupy sędziów.

5. Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt postępowań

Projekt wprowadza regulacje przewidujące utworzenie instytucji koordynatorów specjalizujących się w zakresie prawa obcego, m.in. standardów wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy zasad stosowania prawa obcego. Rozwiązanie takie należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Jednak pośrednią konsekwencją takich regulacji jest również przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do zażądania przedstawienia mu akt sprawy, w której sąd zwrócił się o udzielenie tekstu prawa obcego, wyjaśnienia obcej praktyki sądowej lub informacji, co do istnienia wzajemności w stosunkach z państwem obcym (projektowany art. 53c § 1 u.s.p.). Ponadto Minister Sprawiedliwości będzie również mógł żądać dostępu do akt sprawy lub przedstawienia mu niezbędnych informacji w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami międzynarodowymi, komitetami traktatowymi, organizacjami międzynarodowymi oraz międzynarodowymi sądami arbitrażowymi.

W obecnie obowiązujących przepisach brak jest normy o podobnym charakterze. Próbował ją wprowadzić Sejm VII kadencji. W ustawie z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw znalazł się przepis umożliwiający Ministrowi Sprawiedliwości dostęp do wybranych przez niego akt postępowania sądowego, w związku z nadzorem administracyjnym wobec sądów oraz postępowaniami dyscyplinarnymi sędziów. Regulacja ta jednak, w skutek kontroli prewencyjnej Trybunału Konstytucyjnego⁸, nigdy nie weszła w życie. Trybunał uznał, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do żądania akt spraw sądowych stanowi „nieuzasadnioną i nadmierną ingerencję w sferę kompetencyjną zastrzeżoną jedynie dla sądów”. Zwrócił przy tym uwagę, że takie postępowanie nie tylko ingeruje w tok prowadzonego postępowania, ale wręcz może oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Perspektywa ta pozwala na sformułowanie poglądu, iż omawiana regulacja jest niezgodna z art. 10 oraz 173 Konstytucji RP.

Projektowany art. 53c § 3 u.s.p. stanowi blankietową normę umożliwiającą Ministrowi Sprawiedliwości arbitralne zapoznanie się z aktami każdego postępowania sądowego, niezależnie od tego, czy będzie ono, czy też nie, miało jakikolwiek związek z postępowaniem przed organami międzynarodowymi. W rezultacie można również powiedzieć o naruszeniu przez wspomnianą regulację konstytucyjnego prawa do prywatności – uczestników postępowania.

6. Pomoc postpenitencjarna

Helsińska Fundacja Praw Człowieka negatywnie ocenia projektowane zmiany w zakresie kodeksu karnego wykonawczego, które dążą do zwiększenia ilości zadań

⁸ Wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., Kp 1/15.

finansowanych z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Pomocy Pokrzywdzonym. Projektodawca proponuje objęcie tym Funduszem m.in. takich zadań, jak:

- Szkolenia dla organów prowadzących postępowanie karne;
- Realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z:
 - Ochroną pokrzywdzonych i świadków,
 - Wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości;
- Finansowanie alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów;
- Edukację dla funkcjonariuszy Policji, pracowników jednostek oświatowych i ochrony zdrowia;

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka każdorazowe zwiększenie zadań realizowanych przez Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej i Pomocy Pokrzywdzonym powinno pociągnąć za sobą zwiększenie ilości środków wpływających do Funduszu. W innym wypadku skutkować ono będzie spadkiem wydatków funduszu na jego dotychczasowe zadania, co zdaniem HFPC może zagrozić podstawowym celom, dla których został ustanowiony Fundusz – **pomocy postpenitencjarnej oraz bezpośredniemu wsparciu ofiar przestępstw**. Obawa jest aktualna w świetle niedawnej zmiany kodeksu karnego wykonawczego, która doprowadziła do obniżenia z 10% do 7% wysokości potrąceń dokonywanych z wynagrodzenia więźniów na rzecz Funduszu.

7. Wywłaszczenie z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego

Zastrzeżenia HFPC budzi również treść projektowanego art. 175f, który ustanawia kompetencję dla Ministra Sprawiedliwości do wydania decyzji administracyjnej o przyznaniu Skarbowi Państwa uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądownicze systemy informatyczne, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań sądów. Decyzja taka może zostać wydana, jeżeli zagrożona jest sprawność działania lub ciągłość funkcjonowania programu komputerowego lub systemu teleinformatycznego wykorzystującego program komputerowy, zaś zapewnienia ich sprawności działania lub ciągłości funkcjonowania wymaga ważny interes państwa lub dobro wymiaru sprawiedliwości, a porozumienie w tym zakresie z osobą, której przysługują majątkowe prawa autorskie do programu komputerowego, napotyka na przeszkody. W każdorazowej decyzji o przyznaniu uprawnień Skarbowi Państwa określa się zakres uprawnień przekazanych, a także czas korzystania z uprawnień, nie dłuższy niż 20 lat. W wypadku wydania decyzji o przekazaniu Minister Sprawiedliwości wydaje odrębną decyzją, w której, po zasięgnięciu opinii biegłego, ustali wysokość wynagrodzenia należnego osobie, której przysługują autorskie prawa majątkowe do wywłaszczonego programu. Osobie tej od decyzji w przedmiocie odszkodowania będzie przysługiwało odwołanie do sądu powszechnego. Podobne uregulowania proponowane są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji⁹, a także w ustawie z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze¹⁰.

⁹ Dz. U. z 2016, poz. 1138, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2016, poz. 177, ze zm.

Projektowane uregulowanie stanowi przykład **wywłaszczenia** posiadacza praw autorskich z niektórych pól eksploatacji przysługujących mu praw autorskich. Musi więc być oceniane z kilku punktów widzenia: podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej, zasady proporcjonalności ograniczeń praw i wolności, a także konstytucyjnych przesłanek wywłaszczenia. Konstytucja RP pozwala na dokonanie wywłaszczenia jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wydaje się, że omawiane przedłożenie w teorii spełnia ten test. Ujęte w nim przesłanki, a więc m.in. sprawność funkcjonowania programów komputerowych odpowiadających za działanie wymiaru sprawiedliwości można byłoby uznać za cel publiczny. Podmiot wywłaszczony jest uprawniony do otrzymania odszkodowania za pozbawienie go uprawnień wynikających z praw autorskich.

Niemniej, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, każde ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności musi spełniać wymóg proporcjonalności, jak również nie może naruszać istoty danego prawa. W ocenie HFPC przedmiotowe rozwiązanie takiego testu nie spełnia. Każdorazowe przekazanie uprawnień na rzecz Skarbu Państwa może bowiem obejmować bardzo szerokie uprawnienia wynikające z autorskich praw majątkowych (korzystanie z programu komputerowego, trwałe lub czasowe zwielokrotnianie programu w całości lub części, tłumaczenie, przystosowanie, wprowadzenie zmian w programie komputerowym, rozpowszechnianie, użyczenie lub najem programu komputerowego, zwielokrotnienie kodu lub tłumaczenie jego formy).

Powstaje zatem wątpliwość czy przejście każdego z tych uprawnień na rzecz Skarbu Państwa w istocie jest konieczne do zapewnienia sprawności i funkcjonowania programów komputerowych lub systemów teleinformatycznych wykorzystywanych przez wymiar sprawiedliwości. Również okres, na jaki może dojść do przekazania uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych wydaje się znacząco długi, zwłaszcza, jeżeli zauważy się, że przedmiotem wywłaszczenia będą technologie informatyczne, które stosunkowo szybko tracą zastosowanie. HFPC pragnie również zauważyć, że wysoko specjalistyczny charakter usług świadczonych przez podmioty informatyczne na rzecz systemu wymiaru sprawiedliwości wskazuje, że ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie z konkretnych uprawnień, może być zadaniem niezwykle trudnym. Projektodawca pomija również zasady, wedle których takie odszkodowanie miałyby być wypłacone.

8. Podsumowanie

Opiniowany projekt stanowi kolejną w ostatnim czasie nowelizację ustawy - Prawa o ustroju sądów powszechnych, które wpisują się w „założenia reformy wymiaru sprawiedliwości” ogłoszonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w styczniu 2017 r. Wejście w życie dotychczasowych nowelizacji skutkować będzie szerokimi kompetencjami Ministra Sprawiedliwości względem władzy sądowniczej. Również opiniowany projekt znacząco poszerza uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, w szczególności w zakresie uprawnień kadrowych w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości: prawo do powołania prezesa sądów bez konieczności skonsultowania swojej decyzji z kimkolwiek, uprawnienie do odwołania

prezesów i wiceprezesów w sądach powszechnych, wyrażanie zgody na dalsze pełnienie urzędu sędziego po obniżeniu wieku emerytalnego. Uprawnienia te czynią z Ministra Sprawiedliwości zarządcę wymiaru sprawiedliwości, którym w świetle Konstytucji być nie może (art. 173 Konstytucji).



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU

Danuta Przywara
Danuta Przywara