

OPINIA

DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY
– PRAWO O USTROJU SĄDÓW
POWSZECHNYCH, USTAWY O SĄDZIE
NAJWYŻSZYM ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH
USTAW

Podsumowanie

Opiniowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw¹ jest **przykładem instrumentalnego stanowienia prawa** dla realizacji bieżących interesów politycznych. Jego charakterystycznym elementem jest brak jakiejkolwiek refleksji nad negatywnymi skutkami proponowanych zmian.

Wprowadzone w nim rozwiązania, a w szczególności zmiany w obszarze kolegiów sądów, zgromadzeń sędziów, sposobu działania Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz sposób wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowią pogwałcenie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, w tym prawa Unii Europejskiej. W rezultacie przyjęcia omawianych rozwiązań nastąpi stan permanentnego zaprzeczenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Wprowadzenie przedmiotowych rozwiązań w takim kształcie bezpośrednio **zagrozi statusowi wszystkich polskich sędziów** i wzmocni możliwość kwestionowania ich niezawisłości przed organami międzynarodowymi. Stworzy tym samym, kolejne już, systemowe zagrożenia dla uznawania orzeczeń polskich sądów w innych państwach. Jednocześnie da podstawę do kwestionowania każdego orzeczenia sądu krajowego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Projekt dąży do **stworzenia instytucjonalnych ram dla wywierania** w stosunku do sędziów oraz prokuratorów presji i wywoływania w tych grupach zawodowych **efektu mrożącego**. Przyznaje on kompetencje organom dyscyplinarnym do bezpośredniego ingerowania w treść orzeczeń wydawanych przez sądy. Tym samym pozbawia on prawo do sądu efektywnego charakteru i prowadzi do unicestwienia gwarancji wynikających m.in. z treści art. 45 Konstytucji.

Za pomocą rozwiązań o charakterze siłowym Projekt zmierza do **zmuszenia polskich sędziów do niestosowania systemowej wykładni prawa**, odejścia od posługiwania się bezpośrednim stosowaniem Konstytucji, a także odwoływaniem się do prawa

¹ Sejm IX Kadencji, druk Sejmowy nr 69, dalej Projekt.

międzynarodowego. **Podważa również podstawy funkcjonowania prawa Unii Europejskiej**, w tym prawo i obowiązek każdego sądu krajowego do zagwarantowania skuteczności prawa unijnego w krajowym porządku prawnym.

Projekt ten, tak jak inne, kluczowe projekty rządzącej większości parlamentarnej wprowadzające zmiany w obszarze wymiaru sprawiedliwości, zmienia Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej w drodze ustawy zwykłej. Tak jak inne tego rodzaju projekty przedstawiony został jako projekt poselski w celu **obejścia obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych**. Zaledwie tygodniowy okres pomiędzy przedstawieniem jego treści, a przystąpieniem przez Sejm do jego pierwszego czytania, pozbawił przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, a także część z zainteresowanych instytucji państwowych możliwości szczegółowego odniesienia się do jego treści. Co więcej, decyzją przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka **przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego zostali pozbawieni prawa udziału w posiedzeniu Komisji Sejmowych**. Stanowi to przykład pogwałcenia podstawowych obyczajów parlamentarnych.

Art. 3 p.u.s.p.

Zmiany w zakresie zgromadzeń sędziów

Projekt modyfikuje zasady działania organów sądu, a także instytucji samorządu sędziowskiego. Eliminuje samorządowy charakter kolegiów sądów, a także modyfikuje funkcje pełnione przez kolegia oraz zgromadzenia ogólne sędziów. Tym samym Projekt prowadzi do marginalizacji znaczenia tych organów i pozbawienia ich jakiegokolwiek realnego wpływu na funkcjonowanie sądu.

W pierwszej kolejności Projekt **zmienia kształt zgromadzeń sędziowskich**. Projektodawca proponuje przekształcenie zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji oraz zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu w odpowiednio zgromadzenia ogólne sędziów sądu apelacyjnego oraz zgromadzenia ogólne sędziów sądu okręgowego. Jednocześnie dąży do wprowadzenia nowego szczebla zgromadzeń w postaci zgromadzeń sędziów sądu rejonowego. Zmiany te uzasadnia potrzebą zwiększenia reprezentatywności zgromadzeń sędziów².

² Uzasadnienie projektu, str. 30.

<i>Marginalizacja znaczenia zgromadzeń ogólnych sędziów</i>	W każdym ze zgromadzeń docelowo uczestniczyć będą mogli wyłącznie (z niewielkimi wyjątkami) sędziowie wchodzący w skład danego sądu. Pozbawi to sędziów sądów rejonowych (w stosunku do zgromadzeń na szczeblu sądu okręgowego) oraz sędziów sądów okręgowych (w zakresie zgromadzeń na szczeblu sądu apelacyjnego) wpływu na prace tych instytucji i podejmowane przez nie uchwały. W zastępstwie tego będą mogli oni podjąć uchwałę na szczeblu sądu rejonowego. W praktyce więc omawiane rozwiązanie doprowadzi do rozproszenia głosu największej grupy sędziów na stosunkowo liczne (lecz niewielkie pod względem liczby członków) zgromadzenia sędziów sądów rejonowych. Tym samym Projektodawcy osłabia legitymację opinii zgromadzeń ogólnych sędziów na szczeblach okręgu i apelacji. W ocenie HFPC, realne zwiększenie reprezentatywności sędziów sądów rejonowych w zgromadzeniach na poziomie okręgu i apelacji powinno zakładać zwiększenie proporcji delegatów na te zgromadzenia, względnie zrównanie wszystkich sędziów w prawie do wzięcia udziału w takim zgromadzeniu.
<i>Art. 34 i 36 p.u.s.p.</i> <i>Marginalizacja znaczenia zgromadzeń ogólnych sędziów</i>	Opinia o informacji rocznej prezesa sądu Jednocześnie, projektowane zmiany wyłączą możliwość dokonywania przez Zgromadzenie Sędziów danego sądu oceny funkcjonowania sądu okręgowego lub apelacyjnego. W myśl projektowanej treści art. 34 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych³ do obowiązków zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego nie będzie już należało wyrażenie opinii o informacji rocznej prezesa sądu o działalności sądu, lecz jedynie jej wysłuchanie. Taką samą zmianę Projekt przewiduje dla kompetencji zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego. Tym samym pozbawia te organy realnego wpływu na funkcjonowanie sądu i wyrażenia opinii o jego pracy.
<i>Art. 28 i 30 p.u.s.p.</i>	Nowy kształt kolegiów sądów Równie krytycznie należy ocenić zmiany w zakresie kształtu kolegiów sądów okręgowych i kolegiów sądów apelacyjnych. Dotychczas kolegia te miały charakter mieszany i składały się z przedstawicieli sędziów liniowych orzekających na różnych szczeblach

³ Ustawa z 21 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2019, poz. 52, j.t., dalej p.u.s.p.

<i>Jednolity charakter kolegium sądu</i>	sądownictwa oraz władz sądu. Projekt dąży do tego, aby kolegia sądów składały się wyłącznie z przedstawicieli władz sądów.
<i>Funkcjonowanie w praktyce nowego kształtu kolegium</i>	W myśl projektowanych regulacji, w skład kolegiów wejdą prezes sądu okręgowego (apelacyjnego) i prezesi sądów rejonowych (okręgowych) wchodzących w skład danego okręgu (apelacji). W istotny sposób ograniczać będzie to opiniodawczą funkcję kolegium, a tym samym realny wpływ na pracę sądu i kontrolowanie decyzji podejmowanych przez prezesów sądów.
<i>Racjonalność zmian</i>	Taki model ukształtowania kolegium, szczególnie negatywnie sprawdzi się w przypadku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który zakresem swojej właściwości obejmuje zaledwie dwa sądy okręgowe rozpoznające jednak znaczną liczbę spraw. W myśl projektu, w skład kolegium tego sądu wejdą Prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie i Prezes Sądu Okręgowego dla Warszawy – Pragi w Warszawie. Do podjęcia uchwały kolegium Projekt wymaga obecności co najmniej połowy sędziów zasiadających w kolegium. Zgodnie z Projektem w wypadku nieobecności jednego z Prezesów lub wyłączenia go z powodu tego, że opinia kolegium dotyczyła jego kompetencji, finalne stanowisko kolegium w istocie zależeć będzie od głosu zaledwie jednego z członków kolegium. Trudno w takim sposobie pracy kolegium dopatrywać się jakiegokolwiek racjonalności, wartości dodanej, a przede wszystkim kolegiального charakteru. Projektowany kształt kolegium jednocześnie pozbawi wglądu w sferę zarządzania sądem szeregowych sędziów liniowych. Z punktu widzenia funkcji kolegium, jako organu o charakterze opiniodawczym, niezwykle istotne powinno być, aby zasiadali w nim sędziowie mające bezpośrednią perspektywę pracy liniowej. To właśnie kolegium rozpatruje wnioski płynące z wizytacji i lustracji sądów, opiniuje zakres obowiązków sędziego, plan dyżurów etc. Brak w kolegium reprezentantów samorządu sędziowskiego pozbawi to ciało możliwości wzięcia pod uwagę poglądów sędziów orzekających w danym sądzie, czy wydziale. W istocie doprowadzi to do marginalizacji znaczenie tego organu i sprowadzi jego rolę do funkcji dekoracyjnej. Zwłaszcza, gdy zauważy się, że wszyscy członkowie kolegiów powołanych na nowych zasadach pochodzić będą z

	nominacji Ministra Sprawiedliwości dokonanej bez jakiegokolwiek udziału czynnika sędziowskiego.
Art. 29 i 31 p.u.s.p. Marginalizacja znaczenia zgromadzeń ogólnych sędziów	Opiniowanie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego W tym kontekście szczególnie negatywnie należy również odnieść się do proponowanego w Projekcie przesunięcia kompetencyjnego w zakresie opiniowania kandydatów na sędziów danego sądu. Dotychczas funkcję tę wypełniały zgromadzenia sędziów okręgu oraz apelacji. W myśl Projektu kompetencja ta przejdzie na funkcjonujące w nowym kształcie kolegia, w istocie pozbawiając sędziów danego sądu możliwości realnego wpływu na ocenę osób ubiegających się o stanowisko sędziowskie. Sytuacji tej nie poprawi wcale regulacja pozwalająca na delegowanie do danego kolegium z prawem głosu delegatów zgromadzenia. Z racji tego, że będą mieli oni równą liczbę głosów co członkowie kolegium, należy uznać, że ich wpływ na finalny rezultat opiniowania danego kandydata będzie marginalny. W każdym wypadku równości głosów rozstrzygał będzie bowiem głos przewodniczącego kolegium, którym na ogół będzie prezes sądu okręgowego lub apelacyjnego, w zależności do rodzaju zgromadzenia.
Art. 9d p.u.s.p.	Zakres uchwał kolegiów sądów oraz zgromadzeń sędziów Omawiana regulacja tworzy ramy instytucjonalne dla wywierania efektu mrozącego na sędziów zasiadających w zgromadzeniach ogólnych oraz w kolegiach sądów. Jednym ze środków do tego celu jest projektowany art. 9d p.u.s.p., który limituje przedmiotowy zakres uchwał podejmowanych przez kolegia sądu oraz zgromadzenia ogólne sędziów. W myśl tego przepisu przedmiotem obrad kolegiów sądów i zgromadzeń ogólnych sędziów nie będą mogły być „sprawy polityczne”, w szczególności zakazane będzie podejmowanie uchwał „wyrażających wrogość wobec innych władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów”. Zakazane będzie także wyrażanie „krytyki podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej”. Każde z pojęć, którymi posługiwał będzie się projektowany art. 9d p.u.s.p. ma charakter niedookreślony. Taki stan rzeczy narusza, zdaniem HFPC, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa. Zgodnie z nią „przepisy powinny być

Niedookreślony charakter Ryzyko arbitralnego i jednostronnego stosowania Standard ETPC	formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Za naruszenie Konstytucji może być uznane stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”⁴. Mimo widocznych na pierwszy rzut problemów interpretacyjnych w identyfikacji desygnatów pojęć używanych w projektowanym art. 9d p.u.s.p. projektodawca w żaden sposób ich nie definiuje. Z całą pewnością jest to zabieg o charakterze celowym, nastawiony na stworzenie organom postępowania dyscyplinarnego swobody interpretacyjnej i wybiórcze używanie tego standardu dla wywierania presji na tych członków kolegiów albo zgromadzeń, którzy głosować będą za uchwałą niekorzystną z punktu widzenia władzy wykonawczej. Zadanie to ułatwiać będzie znacznie treść art. 33 § 5 p.u.s.p. oraz art. 35 § 5 p.u.s.p. W myśl tych przepisów członkowie zgromadzenia ogólnego sędziów zobligowani będą do głosowania imiennego, a następnie załączenia listy głosujących do tekstu uchwały. W ocenie HFPC, zmiany te stanowią kolejny etap w procesie tworzenia systemu dyscyplinującego sędziów przed podejmowanie działań mających na celu ochronę ich niezawisłości i niezależności sądownictwa. Zmian tych nie da się pogodzić ze standardem ochrony wolności słowa ustalonym na tle Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵. W wyroku Baka p. Węgrom⁶ Trybunał zwrócił uwagę, że sędzia pełniący istotną rolę w sądownictwie jest nie tylko uprawniony, lecz wręcz zobligowany do zajęcia stanowiska względem kwestii reform ustawodawczych wpływających na sądownictwo. Standard ten z powodzeniem można rozciągnąć na członków kolegium sądów i zgromadzeń sędziów.
Art. 37e p.u.s.p.	Zalecenie zmiany podziału czynności Projekt przewiduje także wprowadzenie rozwiązania pozwalającego prezesowi sądu apelacyjnego, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub nieracjonalności podziału czynności ustalonego przez prezesa sądu okręgowego, możliwość wydania zalecenia

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31.

⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej Konwencja.

⁶ Wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka p. Węgrom (Wielka Izba), skarga nr 20261/12., § 168.

<i>Potencjalne zagrożenie</i>	zmiany podziału czynności. Jeżeli prezes sądu okręgowego nie zmieni podziału czynności zgodnie z zaleceniem, prezes sądu apelacyjnego może zwrócić się o rozstrzygnięcie do Krajowej Rady Sądownictwa, której uchwała jest ostateczna. HFPC pragnie zwrócić uwagę, że omawiany środek może stanowić formę obchodzenia Systemu Losowego Przydziału Spraw i takiego manipulowania podziałem czynności sędziowskich, które pozwalałyby na przydzielenie konkretnej czynności konkretnemu sędziemu.
<i>Art. 77 p.u.s.p.</i> <i>Potencjalne zagrożenie</i>	Delegowanie do pełnienia dyżurów Ten sam zarzut HFPC podnosi również względem zmian w zakresie delegowania sędziów. Zgodnie z brzmieniem projektowanego art. 77 § 9a Prezes sądu okręgowego może delegować sędziego sądu rejonowego, za jego zgodą, do pełnienia dyżurów w innym sądzie rejonowym równocześnie z pełnieniem dyżuru w miejscu służbowym. W rezultacie projekt ten może posłużyć do manipulowania obsadą sądu, a w szczególności zapewnienia, że dany wniosek w przedmiocie tymczasowego aresztowania rozpozna konkretny sędzia, przychylny władzy wykonawczej, a w szczególności jej politycznym oczekiwaniom względem stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego w konkretnej sprawie. W obu przypadkach ryzyko takiego nadużycia uprawnień byłoby znacznie mniejsze w systemie, w którym za obsadę stanowisk prezesów sądów nie odpowiadałby w sposób zupełnie dyskrejonalny Minister Sprawiedliwości.
<i>Art. 55 p.u.s.p.</i>	Definicja sędziego Zgodnie z brzmieniem projektowanego art. 55 p.u.s.p. sędzią sądu powszechnego będzie osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiana ta w zupełności pomija udział Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powołania sędziego. Wydaje się również sugerować, że w takim wypadku bez znaczenia będą ewentualne uchybienia na etapie formułowania wniosku przez KRS o powołanie danej osoby na stanowisko sędziowskie. Takie rozumienie w istocie wyłącza stosowanie w procedurze nominacyjnej

Art. 45a, 45b, 45c ustawy o KRS	konieczności kierowania się zasadą legalizmu działania organów władzy publicznej i pozwala Prezydentowi na powołanie na stanowisko sędziego osoby niespełniającej ustawowych przesłanek do tego. Przekonanie to wzmacnia treść proponowanych zmian w zakresie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Regulacje wprowadzone przez dodanie art. 45a, 45b i 45c ustawy o KRS w istocie czynią sądową kontrolę decyzji KRS iluzoryczną i nieefektywną, gwarantując Krajowej Radzie Sądownictwa całkowitą swobodę w naruszaniu regulacji ustawowych. Warunkiem do tego celu ma być jedynie to, aby Prezydent powołał osobę wskazaną przez KRS przed wydaniem stosownego orzeczenia przez sąd kontrolujący uchwałę KRS.
Art. 107 p.u.s.p. i następne Nowe podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej	Zmiany w zakresie podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – uwagi ogólne Projektodawca dąży również do wprowadzenia zmian w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów administracyjnych, sędziów sądów wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego oraz prokuratorów. W każdej z tych grup zmianie ulegną podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Choć przytoczone poniżej argumenty odnoszą się przede wszystkim do sędziów sądów powszechnych, z powodzeniem mogą być jednak stosowane do pozostałych grup. W obowiązującym stanie prawnym sędzia sądu powszechnego odpowiada dyscyplinarnie za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa oraz za uchybienie godności urzędu. Projekt znacząco rozszerza granice odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Projektowana treść art. 107 p.u.s.p. zawiera bowiem otwarty katalog działań stanowiących delikt dyscyplinarny. Zgodnie z nową treścią art. 107 ust. 1 p.u.s.p. sędzia będzie odpowiadał dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w szczególności za: • oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;

**Standard
Konstytucyjny**

- działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania.
- działania o charakterze politycznym;
- uchybienie godności urzędu.

Otwarty charakter przedmiotowego katalogu oraz posługiwanie się w nim przez Projektodawcę znaczną ilością znamion o charakterze dalece niedookreślonym pozwala, zdaniem HFPC, postawić wobec omawianego przepisu zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że wyrażone w art. 42 Konstytucji reguły odpowiedzialności karnej, w tym zasada *nullum crimen sine lege*, mają zastosowanie nie tylko do odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, lecz również do wszystkich rodzajów odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Zdaniem Trybunału znajduje ona także **odpowiednie zastosowanie do odpowiedzialności o charakterze dyscyplinarnym**⁷.

Nieprecyzyjność projektowanej treści art. 107 p.u.s.p. nie pozwala, w ocenie HFPC, na zdekodowanie adresatowi tego przepisu wynikających z niego norm zachowania. W rezultacie **nie będzie on w stanie w sposób dostateczny rozróżnić zachowań zabronionych, od tych, które ustawa dozwala**.

Można więc zasadnie powtórzyć za L. Gardockim, że skoro ustawodawca sam nie potrafi uprzednio zdefiniować zakazu karnego, to nie może wymagać od potencjalnych naruszcycieli, aby oni sami mogli to zrobić. Powinien więc raz jeszcze przemyśleć ideę wprowadzenia norm o charakterze represyjnym⁸.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r. sygn. akt K 21/11, OTK ZU 10A/2012, poz. 119

⁸ L. Gardocki, Zagadnienia teorii kryminalizacji, Warszawa 1990, s. 151, za: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP, tom I, Komentarz art. 1-86, Warszawa 2016.

Art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. Standard Konstytucyjny Efektywność postępowania przed TK	Odpowiedzialność dyscyplinarna za odmowę stosowania ustawy Omawiane regulacje budzą wątpliwości nie tylko z powodu braku ich precyzji. Projektowana treść art. 107 ust. 1 p.u.s.p. przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego m.in. za odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny. Tego rodzaju konstrukcja w rażący sposób stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami krajowego porządku prawnego. Przyjęte w Konstytucji rozwiązania nie tylko uprawniają sąd do bezpośredniego stosowania Konstytucji, lecz wprost je do tego obligują (art. 8 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 178 Konstytucji). Przedmiotowa regulacja narusza także art. 9 Konstytucji obligujący Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania prawa międzynarodowego oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji, który przyznaje ratyfikowanej umowie międzynarodowej pierwszeństwo nad rozwiązaniami ustawowymi. Zakwestionowanie prawa sądu do dokonywania wykładni systemowej i stosowania przepisów Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz prawa Unii Europejskiej, w zastępstwie sprzecznych z nim przepisów ustawy, jest więc w swej istocie zanegowaniem istniejącej hierarchii źródeł prawa. W zastępstwie tego rozwiązania Projektodawcy próbują zobligować sędziów do każdorazowego domagania się dokonania przez Trybunał Konstytucyjny hierarchicznej kontroli zgodności norm. Jednocześnie świadomie przemilczają podnoszone wokół Trybunału Konstytucyjnego zarzuty dotyczące braku jego niezależności, manipulowania składami, a także wątpliwości wobec legalności wyboru części z zasiadających w nim osób. Wszystko to pozwala obecnie na zakwestionowanie mandatu Trybunału do niezależnego i bezstronnego dokonywania hierarchicznej kontroli zgodności norm. Najlepiej z resztą potwierdzają to słowa dr. hab. Jarosława Wyrembaka, wybranego na już zajęte stanowisko sędziowskie, który w piśmie do Przewodniczącej Senackiej Komisji
--	---

Standard TSUE

Praworządności, Praw Człowieka i Petycji wskazał na fakt, że Trybunał Konstytucyjny, w jego ocenie, „**utracił zdolność wykonywania swoich konstytucyjnych funkcji**”⁹.

Omawiany przepis należy także ocenić z punktu widzenia zgodności z prawem Unii Europejskiej. Projektowane rozwiązanie w istocie dąży do **zanegowania możliwości skorzystania przez sąd krajowy z możliwości odmowy zastosowania przepisu ustawy sprzecznego z prawem Unii Europejskiej**. i zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o dokonanie wykładni prawa UE.

Tymczasem każdy sąd krajowy ma obowiązek zapewnienia, że wynik jego postępowania będzie zgodny z prawem Unii. Już w wyroku *Simmenthal* TSUE wskazał, że instrumenty, którymi sąd krajowy dysponuje, by zapewnić skuteczne stosowanie prawa UE, muszą być skuteczne również same w sobie¹⁰. Pozbawienie sądu możliwości samodzielnego zbadania tej zgodności, zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym i wyciągnięcia konsekwencji z ewentualnej niezgodności prawa krajowego z prawem UE będą stanowiły przejaw **rażącego naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej**¹¹.

Co więcej, w kontekście grożących sądowi konsekwencji dyscyplinarnych za skierowanie pytania prejudycjalnego, należy wskazać na tezy wyroku TSUE w sprawie *Ognyanov*¹². TSUE wskazał w nim na niedopuszczalny charakter jakichkolwiek regulacji, które pozwalałyby na ukaranie sędziego za skorzystanie z mechanizmu pytania prejudycjalnego¹³.

⁹ Wiadomość e-mail od dr. hab. Jarosława Wyrembaka do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, dostęp pod adresem: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k10/komisje/2019/kpcpp/003/pismo_8.pdf

¹⁰ Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 19–20.

¹¹ Szerzej na ten temat: załącznik do wspólnego stanowiska organizacji społecznych w sprawie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych A.K. (C-585/18), CP (C-624/18) i DO (C-625/18), dostęp pod adresem: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/11/Za%C5%82%C4%85cznik_final_formatowanie.pdf

¹² Wyrok TSUE z dnia 5 lipca 2016 r., *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514

¹³ *Ibidem*, pkt 24–26. Podobnie postanowienie TSUE (pierwsza izba) z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie C 8/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:110, § 47

Art. 107 § 1**pkt 2 i 3 p.u.s.p.**

Zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz kwestionowanie istnienia stosunku służbowego sędziego lub skuteczności jego powołania.

Równie krytyczne uwagi podnieść można w stosunku do dwóch innych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej zaproponowanych w Projekcie. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 107 ust. 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. sędzia będzie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności za działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Na taką samą odpowiedzialność będzie mógł się również narazić w wypadku kwestionowania istnienia stosunku służbowego sędziego lub skuteczności jego powołania. Obie proponowane regulacje budzą **wątpliwości z punktu widzenia ich precyzyjności i jasności**. Również w stosunku do nich zasadnie można postawić zarzut niezgodności z treścią odpowiednio stosowanego art. 42 ust.1 Konstytucji.

W oczywisty sposób omawiane rozwiązania wiązać należy ze skutkami wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r.¹⁴, w którym TSUE wskazał na kompetencje sądów krajowych w zakresie badania prawnych i faktycznych elementów niezależności innego sądu krajowego. Omawiana **regulacja dąży do zablokowania możliwości wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.**, a w szczególności zablokowania jakichkolwiek starań kwestionujących umocowanie danego sędziego do orzekania. Stanowi więc próbę siłowego obejścia obowiązków wynikających z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a tym samym przejaw **zakwestionowania *acquis communautaire* w zakresie zasad pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i skutecznej ochrony sądowej**.

**Prawo jednostki do
niezależnego sądu
obsadzonego
zgodnie z prawem**

Projektodawca dąży do wprowadzenia mechanizmów odpowiedzialności dyscyplinarnej względem sędziów, którzy dopuszczaliby się prób zagwarantowania jednostce, że jej sprawę rozpozna sąd właściwy, niezależny i obsadzony zgodnie z prawem. W istocie więc **pozbawiają jednostkę możliwości realizacji gwarancji, które przysługują jej m.in. z mocy art. 45 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych**.

¹⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych A.K. (C-585/18), C.P. (C-624/18) i D.O. (C-625/18), ECLI:EU:C:2019:982.

Standard ETPC	HFPC pragnie przypomnieć, że konstytucyjna gwarancja prawa do „sądu właściwego” obejmuje swą treścią problematykę umocowania sędziego do orzekania w konkretnym sądzie¹⁵. Tym samym konstytucyjne gwarancje w tym względzie zbliżone są do rozwiązań obowiązujących na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji, gwarantującego prawo do sądu ustanowionego zgodnie z ustawą. Bazując na tym ostatnim przepisie Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie <i>Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii</i>¹⁶ zwrócił szczególną uwagę na konieczność zapewnienia w demokratycznym i praworządnym społeczeństwie idei działania władzy na podstawie i w granicach prawa. W jego ocenie działanie przy powołaniu sądu wbrew przepisom prawa narusza prawo jednostki do sądu ustanowionego zgodnie z ustawą, stanowiące jedną z kluczowych gwarancji wskazanych w art. 6, a także podstawową zasadę państwa praworządnego¹⁷.
Standard TSUE	Również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwracał w przeszłości szczególną uwagę na kwestię spełniania przez sędziów wymogów niezawisłości. W wyroku w sprawie <i>Associação Sindical dos Juizes Portugueses</i> wskazał on, że sądy krajowe na mocy prawa Unii Europejskiej mają prawo do oceny statusu sądu. TSUE wskazał, że aby prawo do sądu było realizowane, państwa powinny zapewnić jednostkom dostęp do „sądu”, rozumianego jako organ spełniający określone kryteria. Wśród nich wymienił zwłaszcza „ustawową podstawę prawną organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez niego przepisów prawa oraz niezawisłość”¹⁸. Test ten, w zakresie niezawisłości sądu, TSUE rozwinął szczegółowo w niedawnym orzeczeniu z 19 listopada 2019 r.¹⁹
Relacja Projektu do ustaw procesowych	Zaakceptowanie stanowiska Projektodawców w istocie pozbawiłoby sądy krajowe możliwości reagowania na wysnuwane w tym zakresie zarzuty stron postępowania. Pozostawałoby w sprzeczności z przepisami ustaw procesowych, które wskazują

¹⁵ P. Grzegorzczak, K. Weitz, Komentarz do art. 45 Konstytucji [w:] L. Bosek. M. Safjan, Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86, Warszawa 2016, str. 1122.

¹⁶ Wyrok ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*, skarga nr 26374/18.

¹⁷ Ibidem, § 122 - 123

¹⁸ WYROK Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielka Izba) z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych A.K. (C-585/18), C.P. (C-624/18) i D.O. (C-625/18), ECLI:EU:C:2019:982.

Znaczenie możliwości kwestionowania umocowania sędziego Prawo do efektywnego sądu Standard Konwencyjny	choćby w art. 439 k.p.k. na konieczność dokonania przez sąd odwoławczy weryfikacji statusu osób wydających orzeczenie w sądzie I instancji. Co więcej, w ujęciu Projektodawców strony postępowań sądowych winny zostać pozbawione ochrony wynikającej z ich konstytucyjnego prawa do sądu właściwego i niezależnego. O tym, że gwarancje te nie mają charakteru jedynie teoretycznego świadczy bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, poświęcone zasadom delegowania sędziów²⁰ oraz statusowi asesorów sądowych²¹. Brak możliwości poszukiwania ochrony we wskazanych w art. 45 Konstytucji gwarancjach, sprawiłby jednocześnie, że konstytucyjne prawo jednostki do sądu przybrałoby wymiar teoretyczny i nie gwarantowałoby mechanizmów skutecznej ochrony naruszonych praw jednostki. Wobec tego, w stosunku do omawianych regulacji należy również podnieść zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji, w zakresie w jakim gwarantuje on jednostce efektywne prawo do sądu. W tym samym zakresie podnieść należy również zarzut naruszenia przez wspomniane regulacje art. 13 Konwencji, który gwarantuje jednostce możliwość skutecznej ochrony jej konwencyjnych praw, w tym prawa do niezależnego sądu ustanowionego zgodnie z ustawą.
Art. 110 p.u.s.p.	Wyłączna właściwość Izby Dyscyplinarnej Szczególne wątpliwości budzić musi powierzenie rozpoznawania w pierwszej instancji „deliktów” wymienionych w art. 107 ust. 1 pkt 2 i 3 składowi Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Oznacza to, że osoby zasiadające w Izbie Dyscyplinarnej <i>de facto</i> miałyby być sędziami we własnej sprawie, naruszając elementarną zasadę <i>nemo iudex in causa sua</i>.

²⁰ Uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 17 maja 2016 r., sygn. III CZP 103/15, OSNC 2016/11/124.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt SK 7/06, OTK ZU 9A/2007, poz. 108.

Art. 107 § 1 pkt 4**Działania o charakterze politycznym**

Ostatnią z nowych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wymienionych w art. 107 p.u.s.p. jest działanie o charakterze politycznym. Podobnie jak w przypadku pozostałych nowowprowadzanych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej również i ta podstawa ma charakter znacząco niedookreślony.

W ocenie HFPC, omawiany instrument, **jedynie pozornie odpowiada konstytucyjnemu nakazowi powstrzymywania się sędziów od działań publicznych, które mogłyby podważyć zaufanie do nich**. W praktyce regulację tę **treścią wypełni Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępcy**. Doświadczenia HFPC w zakresie standardów pracy obecnego pionu dyscyplinarnego sądownictwa powszechnego²² wskazują, że istnieje znaczne ryzyko, iż do interpretacji tej regulacji dochodzić będzie w sposób wybiórczy, jednostronny, przy stosowaniu jej przede wszystkim jako narzędzia wywierania presji. Ofiarami tych zachowań zostaną w pierwszej kolejności ci sędziowie, którzy zdecydują się wypowiedzieć na tematy publiczne, zwłaszcza staną w obronie niezależności sądownictwa.

Niezależnie od tego, HFPC pragnie wskazać, że tego rodzaju unormowanie w istotny sposób narusza gwarancje przysługujące sędziom na mocy art. 54 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji.

Standard ETPC

Dla oceny niniejszej regulacji kluczowe znaczenie ma zaś standard ustanowiony przez ETPC w sprawie *Baka p. Węgrom*²³. W omawianym wyroku Trybunał nakreślił granice korzystania przez sędziów z wolności słowa. Uznał, że choć korzystają oni z wolności przewidzianej art. 10 Konwencji, to w swych wypowiedziach powinny kierować się powściągliwością w wyrażaniu opinii, które mogłyby skutkować zakwestionowaniem powagi i bezstronności władzy sądowej. W rezultacie, wskutek tak rozumianego standardu, sędziowie mają obowiązek zachowania maksymalnej dyskrecji w odniesieniu

²² Szerzej na ten temat: M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, Czas próby. CZAS PRÓBY.

Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości, dostęp pod adresem: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/czas-proby-FIN_EMBARGO_24072019-1.pdf.

²³ Wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka p. Węgrom* (Wielka Izba), skarga nr 20261/12

Standard Rady Europy	do spraw, którymi się zajmują, po to, aby zagwarantować postrzeganie sędziego przez stronę jako bezstronnego arbitra²⁴. Z drugiej strony, Trybunał wyraźnie zaznaczył, że ograniczenia wolności słowa sędziów nie dotyczą jednak kwestii o szczególnym, ustrojowym znaczeniu dla sądownictwa. Zagadnienia te, jako wchodzące w zakres funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, objęte są wysokim poziomem ochrony na gruncie art. 10 Konwencji²⁵. Dodatkowo, Trybunał wskazał, że „kwestie dotyczące trójpodziału władzy mogą wiązać się w społeczeństwie demokratycznym z bardzo ważnymi zagadnieniami, o których społeczeństwo ma zasadne prawo być informowane i które wchodzą w zakres debaty publicznej”²⁶. Zaznaczył nawet, że sam fakt tego, iż debata, w której bierze udział sędzia, ma implikacje polityczne, nie jest wystarczającym powodem do tego, aby zabraniać wypowiedzania mu się w sprawie²⁷. Również instrumenty Rady Europy z zakresu <i>soft law</i> wskazują, że wypowiadanie się w zakresie niezależności sądownictwa jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem każdego sędziego. Zgodnie z punktem 3 Wielkiej Karty Sędziów²⁸ obowiązkiem Państwa, a także każdego sędziego jest promowanie i ochrona sędziowskiej niezawisłości. Co więcej, Karta wprost wskazuje, że sądownictwo powinno być włączone w proces wydawania decyzji mających wpływ na działanie wymiaru sprawiedliwości (organizacji sądów, procedur, innych ustaw).
Art. 109 p.u.s.p.	Zagrożenie sankcją Projekt istotnie modyfikuje reguły wymierzania sankcji za dopuszczenie się przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego. W obecnym stanie prawnym sąd dyscyplinarny dysponuje nieograniczoną swobodą w dopasowaniu sankcji do deliktu popełnionego przez sędziego. Tymczasem zgodnie z projektowaną treścią art. 109 p.u.s.p. dopuszczenie się przez sędziego działań o charakterze politycznym, utrudnianie

²⁴ Ibidem, § 164.

²⁵ Ibidem, § 166.

²⁶ Ibidem, § 165.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Rada Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, Wielka Karta Sędziów, dostęp pod adresem: <https://rm.coe.int/168074825f>

Art. 75 ustawy o SN Ograniczenie niezależności sądu dyscyplinarnego Standard Rady Europy	funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a także kwestionowanie istnienia stosunku służbowego sędziego lub skuteczności jego powołania, będzie zagrożone dwoma najsurowszymi sankcjami: przeniesieniem na inne miejsce służbowe oraz złożeniem z urzędu. Analogiczne rozwiązania projekt przewiduje w stosunku do prokuratorów (projektowany art. 142 § 1a Prawa o prokuraturze). Z silniejszą reakcją sądu dyscyplinarnego będzie musiał się liczyć sędzia Sądu Najwyższego. Popełnienie przez niego jednego z wymienionych deliktów wiązać się będzie z możliwością nałożenia na niego jedynie sankcji w postaci złożenia z urzędu. Tego rodzaju regulacji trudno nie odebrać jako groźby skierowanej przez Projektodawcę, wobec wszystkich tych sędziów Sądu Najwyższego, którzy zdecydują się bronić prawa jednostki do niezależnego sądu. Co więcej, omawiane rozwiązanie w istocie pozbawi sąd dyscyplinarny jakiegokolwiek swobody w orzekaniu i możliwości dopasowania sankcji do stopnia zawinienia (o ile w przypadku tego rodzaju „deliktów” w ogóle można mówić o zawinieniu). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na standard Rady Europy, obligujący Państwa Członkowskie do takiego uregulowania reguł odpowiedzialności dyscyplinarnej, które gwarantowałyby proporcjonalność zastosowanych sankcji za dopuszczenie się przewinienia dyscyplinarnego²⁹.
Art. 112 p.u.s.p.	Właściwość Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Projekt modyfikuje również zakres działania Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz jego Zastępców. Do tej pory Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych oraz Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych byli uprawnieni do wnoszenia oskarżenia jedynie w zakresie sędziów sądów apelacyjnych oraz prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych. W pozostałym zakresie oskarżycielami przed sądami dyscyplinarnymi byli zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach okręgowych oraz apelacyjnych, wybierani przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych spośród 6 kandydatów przedstawionych przez odpowiednie Zgromadzenie Sędziów. W praktyce

²⁹ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2010)12 w sprawie niezależności, wydajności i odpowiedzialności sędziów, § 69. Dostęp pod adresem: <https://rm.coe.int/16807096c1>.

Ryzyko wzmocnienia efektu mrożącego	funkcjonowania tej instytucji pozwalało to wybrać na to stanowisko w większości sędziów, którzy prowadzili postępowania w sposób niezależny, stosując je jedynie w tych wypadkach, w których uzasadniały to obiektywne okoliczności sprawy. Tego rodzaju stan rzeczy najprawdopodobniej stanowi faktyczne uzasadnienie przedmiotowej zmiany. W myśl projektowanego art. 112 § 2a p.u.s.p. znaczącemu rozszerzeniu ulegną uprawnienia Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych do prowadzenia czynności dyscyplinarnych i wyjaśniających. Po zmianie prawa będzie on uprawniony do podejmowania takich działań w stosunku do wszystkich sędziów sądów powszechnych. Dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowaniem instytucji Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego Zastępców mogą wskazywać, że tego rodzaju zmiana będzie łączyć się istotnym ryzykiem pogłębienia problemu wykorzystywania postępowania dyscyplinarnego do wywierania presji na sędziów. W szczególności dotyczyć to będzie tych sędziów, którzy aktywnie uczestniczą w debacie publicznej, zabierają głos w ramach kolegialnych organów sądów (takich jak kolegia czy zgromadzenia), a nawet wydają orzeczenia niezgodne z oczekiwaniami władzy wykonawczej³⁰. Nowych zastępców rzecznika dyscyplinarnego działających przy sądach okręgowych i apelacyjnych wybierze ponownie Rzecznik Dyscyplinarny spośród sędziów danego okręgu lub apelacji. W żaden sposób nie będzie przy tym związany ustawowymi kryteriami wyboru, czy wskazaniem dokonany przez zgromadzenia sędziów. Całkowita arbitralność działania rzecznika w tym względzie wzmocni zależność pionu dyscyplinarnego sądownictwa od władzy wykonawczej. Tym samym pogorszeniu ulegnie realizacja przez Polskę standardu Rady Europy, który wskazuje na konieczność prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przez niezależny organ z zachowaniem wszystkich gwarancji rzetelnego procesu³¹.
Sposób powoływania zastępców rzecznika	

³⁰ Wystąpienie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sądownictwa adresowane do Polskich władz, dostęp pod adresem: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24624>

³¹ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2010)12 w sprawie niezależności, wydajności i odpowiedzialności sędziów, § 69. Dostęp pod adresem: <https://rm.coe.int/16807096c1>.

Art. 128 p.u.s.p. <i>Wyłączenie możliwości uzupełnienia braków postępowania przed wniesieniem wniosku o ukaranie</i>	Ułatwienie w prowadzeniu postępowań dyscyplinarnych Dodatkowo projekt zmierza do zmian w treści art. 128 p.u.s.p., który aktualnie odsyła do posiłkowego stosowania przepisów części ogólnych Kodeksu karnego, a także Kodeksu postępowania karnego, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu sąd dyscyplinarny nie będzie mógł zastosować instytucji wskazanych w art. 344a i art. 396a k.p.k. pozwalających odpowiednio na zwrot sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełniania prowadzonych przez niego czynności, a także zobligowania go do uzupełnienia istotnych braków postępowania. Przyczyn wprowadzenia omawianej zmiany nie sposób nie doszukać się w problemach rzeczników dyscyplinarnych w należyтым przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, skutkującego relatywnie częstym stosowaniem ww. instytucji przez sądy dyscyplinarne. Omawiana zmiana ma być więc lekarstwem na nieumiejętne prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przez obecnych rzeczników dyscyplinarnych. Do jej wprowadzenia HFPC podchodzi krytycznie. Tego rodzaju modyfikacja wzmocni inkwizycyjny charakter postępowania dyscyplinarnego w fazie przedsądowej i właściwie pozwoli na nierespektowanie przez rzeczników dyscyplinarnych podstawowych zasad postępowania karnego w fazie przed wniesieniem wniosku o ukaranie. HFPC ma w szczególności wątpliwości, czy każdą wadę postępowania dyscyplinarnego będzie można uzupełnić w toku postępowania przed sądem dyscyplinarnym.
<i>Realne uzasadnienie projektu</i>	Konsekwencje wprowadzonych zmian w zakresie postępowania dyscyplinarnego Biorąc pod uwagę wszystkie wprowadzone zmiany w zakresie postępowania dyscyplinarnego nie sposób nie odnieść wrażenia, że zmiany te mają przede wszystkim na celu wzmocnienie efektu mrozącego wywieranego na środowisko sędziowskie i zagwarantowanie, że milcząco zaakceptuje ono zmiany ograniczające niezależność sądów. Potwierdzają to zresztą słowa wicemarszałka Sejmu Stanisława Terleckiego, który uzasadnił konieczność wprowadzenia przedmiotowych zmian potrzebą „zdyscyplinowania nadzwyczajnej kasty”.

88a § 1 pkt 1 i 2**p.u.s.p.****Ograniczenie prawa do prywatności sędziów**

Omawiany projekt wprowadza także dodatkowe obowiązki informacyjne po stronie sędziów. W myśl projektowanego art. 88a p.u.s.p. (który znajdzie zastosowanie również względem sędziów sądów administracyjnych, wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego oraz prokuratorów) podmioty te będą obowiązane do złożenia pisemnego oświadczenia na temat:

- Członkostwa w stowarzyszeniu, fundacji, okresu członkostwa oraz pełnionej funkcji.
- Prowadzenia portalu, strony internetowej lub aktywności na internetowych portalach umożliwiających założenie konta użytkownika, w tym anonimowo lub pod pseudonimem, jeżeli portal, strona lub aktywność dotyczą spraw publicznych – ze wskazaniem nazw portali, stron lub sieci, oraz nazw i pseudonimów, pod którymi sędzia występuje.
- Członkostwa w partii politycznej przed 1989 r., ze wskazaniem nazwy partii i pełnionych funkcji.

Wszystkie trzy z omawianych obowiązków informacyjnych budzą wątpliwości Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, choć każde z różnych względów.

HFPC odbiera próbę zmuszenia sędziów do upublicznienia ich członkostwa w stowarzyszeniach oraz fundacjach jako pomysł przede wszystkim wymierzony w funkcjonujące stowarzyszenia zrzeszające sędziów: Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia, Stowarzyszenia Sędziów THEMIS, Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych, Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych Pro Familia czy Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych w Polsce.

Mechanizm ten, w ocenie HFPC, ma na celu przede wszystkim upublicznienie członków tych stowarzyszeń i wskazanie ich władzy wykonawczej jako potencjalnych celów ataku, za pomocą istniejących i projektowanych środków nacisku. W podobny sposób ocenić należy proponowane rozwiązania w zakresie prowadzenia przez sędziego portalu, strony internetowej czy aktywności w mediach społecznościowych. Zdaniem HFPC, mają one

**Rozwiązania
wymierzone w
stowarzyszenia
sędziowskie**

88a § 2 p.u.s.p

zniechęcić sędziów od prowadzenia stron czy blogów, a także zmusić do zaniechania jakiegokolwiek aktywności obywatelskiej.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że omawiane regulacje będą miały zastosowanie jedynie *pro futuro*. Zgodnie z projektowanym art. 88a § 2 p.u.s.p. obowiązek wskazywania nie dotyczył będzie portali i stron internetowych oraz kont na portalach internetowych, które sędzia założył przed powstaniem obowiązku złożenia oświadczenia, o ile z nich nie korzysta. Rozwiązania tego trudno nie odebrać, jako swego rodzaju **gwarancji anonimowości dla wszystkich tych spośród sędziów, którzy uczestniczyli w akcji systemowego szkolenia sędziów** aktywnych w debacie publicznej, co swego czasu ujawnili przedstawiciele mediów³².

**Standard
Konstytucyjny i
Konwencyjny**

Nakładane na sędziów obowiązki w istocie stanowią ograniczenie konstytucyjnego i konwencyjnego prawa do prywatności sędziów. Oznacza to, że w obu przypadkach zastosowanie będzie miał do nich test proporcjonalności wywodzony odpowiednio z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 8 ust. 2 Konwencji.

W obu przypadkach należy postawić pytanie, czy nakładne obowiązki da się uzasadnić, jako konieczne w demokratycznym państwie prawnym, a także czy przyjęte ograniczenie prawa sędziów do prywatności znajduje oparcie, w którejś z wartości wymienionych w omawianych przepisach. Wydaje się, że jedyną wartością, która może mieć zastosowanie dla uzasadnienia omawianego ograniczenia mogą być prawa i wolności innych osób, a w szczególności ich prawo do obiektywnego sądu. Bazując więc na poglądzie ETPC w sprawie *Baka p. Węgrom* można byłoby rozważyć ustanowienie po stronie sędziów takiego obowiązku informacyjnego, obligującego ich do informowania o okolicznościach, które mogłyby podważyć bezstronność sędziego w danej sprawie. Z praktycznego punktu widzenia taki obowiązek byłby jednak niemożliwy do spełnienia i praktycznie nieweryfikowalny. Trudno bowiem oczekiwać od sędziego, aby w sposób abstrakcyjny, nie znając spraw, które w przyszłości wpłyną do jego referatu, miał wskazać na okoliczności związane z aktywnością w portalach internetowych, które w tych sprawach mogłyby rzutować na brak bezstronności sędziego.

³² M. Gałczyńska, Śledztwo Onetu. Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli "za czynienie dobra nie wsadzamy", dostęp pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/sledztwo-onetu-farma-trolli-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-czyli-za-czynienie-dobra/j6hwp7f>.

Realizacja potencjalnego celu za pomocą mniej dolegliwych środków	Dodatkowo, wydaje się, że wspomniany cel – prawo jednostki do bezstronnego sądu - osiągnąć można za pomocą już istniejących instrumentów prawnych, a w szczególności instytucji <i>iudex suspectus</i>, a także przyjętych w stosunku do sędziów zasad deontologicznych, a w szczególności nakazu powściągliwego korzystania z mediów społecznościowych.
Ryzyko ujawnienia danych wrażliwych	Co więcej, przedmiotowe rozwiązania narażają sędziów na publiczne ujawnienie danych o charakterze wrażliwym, dotyczących chociażby ich stanu zdrowia, religii, pochodzenia etnicznego, czy orientacji seksualnej. Fakty te może bowiem zdradzić zadeklarowanie przez sędziego członkostwa w stosownych organizacjach (np. Stowarzyszeniu Chorych na Stwardnienie Rozsiane, Międzynarodowym Stowarzyszeniu Gejów i Lesbijek, czy Stowarzyszeniu Romów w Polsce), a także korzystanie z odpowiednich portali, forów społecznościowych, stron, czy zostawianie w tych miejscach przez niego treści. To szczególnie niepokojące gdy zauważy się, że omawiane informacje będą miały charakter jawny i będą udostępniane za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej.
Nieproporcjonalny charakter proponowanych rozwiązań	Omawiana regulacja zbyt daleko ingeruje więc w prawo do prywatności sędziów, a jedyny, konstytucyjnie legitymowany cel takiej regulacji, można osiągnąć za pomocą innych, mniej dolegliwych rozwiązań. Z tych powodów całokształt omawianej regulacji należy uznać za nieproporcjonalną ingerencję w sferę prywatności sędziów. Zdaniem HFPC, ewentualne wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań powinno być bezwzględnie obudowane zabezpieczeniem, które pozwalałoby sędziemu zaniechać opublikowania w przedmiotowym oświadczeniu informacji, które narażyłyby go na ujawnienie informacji wrażliwych. Dodatkowo, trafnie zwrócili uwagę HFPC przedstawiciele Fundacji Panoptykon, wskazując, że omawiana regulacja rodzi również znaczne zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej. Niewskazanie któregośkolwiek z kont, portali czy nazw użytkownika w istocie pozwoli nie tylko na rozpatrywanie odpowiedzialności dyscyplinarnej danego sędziego, lecz również umożliwi pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej pod zarzutem niedopełnienia przez niego ustawowych obowiązków. Rozwiązanie to otworzy więc drogę przedstawicielom służb do inwigilowania aktywności internetowej sędziów

Zagrożenie dla inwigilacji sędziów Ryzyko pomyłki Niedookreślony charakter niektórych przesłanek	i sprawdzania ich oświadczeń pod kątem prawdziwości i zupełności. To prosta droga do wywierania nacisków na sędziów, atakowania ich niezawisłości i wpływania na wydawane wobec nich orzeczenia. W kontekście niedawnych decyzji Ministerstwa Sprawiedliwości odwołujących sędziów w związku z wydanymi przez nich orzeczeniami³³ ryzyko tego rodzaju nadużywania kompetencji należy ocenić jako poważne. Zwłaszcza, że popełnienie błędu, nieujęcie w nim wszelkiego rodzaju informacji będzie niezwykle łatwe. Wątpliwości w tym kontekście budzić muszą bowiem rygorystyczne reguły aktualizowania wspomnianych oświadczeń. W rozumieniu art. 88a § 4 wstąpienie do stowarzyszenia, zarejestrowanie się na portalu internetowym, w medium społecznościowym, czy założenie bloga rodzi po stronie sędziego obowiązek zaktualizowania złożonego oświadczenia w terminie 30 dni od zaistnienia zdarzenia uzasadniającego aktualizację. Co więcej, znaczne ryzyko pomyłki przy sporządzaniu stosownego oświadczenia budzi pojemność przyjmowanych przez projektodawcę pojęć. Zarówno „prowadzenie portalu dotyczącego spraw publicznych”, jak i „aktywność na portalu dotycząca spraw publicznych” mają charakter niedookreślony, istotnie utrudniający odkodowanie płynących z nich norm ich adresatom. W tym kontekście zasadne więc wydaje się postawienie w kontekście tej regulacji pytania o naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji.
Art. 88a § 1 pkt 3 Próba stygmatyzacji sędziów	Obowiązek ujawnienia informacji o członkostwie w partii Ostatnim z rozwiązań, które proponuje w tym zakresie Projekt jest nałożenie na sędziów obowiązku wskazania członkostwa w partii politycznej, w której byli przed powołaniem na stanowisko sędziego, w tym członkostwa w partiach istniejących przed 1989 r. Tego rodzaju regulacje uznać należy za przejaw realizacji politycznych interesów rządzącej większości parlamentarnej i wsparcie, zgoła fałszywej narracji, o wielu sędziach mających związki z poprzednim ustrojem oraz orzekających w stanie wojennym. Narzędzie to ma więc przede wszystkim wzmacniać narrację obozu rządzącego i służyć

³³ Zob. np. W. Tumidalski, Sędzia uchylił areszty - został odwołany z delegacji w niecałą godzinę, rp.pl, dostęp pod adresem: <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/312179936-Sedzia-uchylil-areszty---zostal-odwolany-z-delegacji-w-niecala-godzine.html>

<i>Podwójne standardy Projektodawców</i>	stygmatyzacji wybranych sędziów. Jednocześnie jest także przejawem podwójnych standardów zadeklarowanych autorów omawianych regulacji, którzy zgodnie głosowali³⁴ za powołaniem do Trybunału Konstytucyjnego prokuratora działającego w okresie w stanu wojennego, członka Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, odznaczonego przez Radę Państwa PRL Brązowym Krzyżem Zasługi za zasługi w pracy zawodowej i społecznej³⁵.
<i>Art. 13 ustawy o SN</i> <i>Standard Konstytucyjny</i>	Zmiana trybu wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Przepisy projektowanej ustawy zmieniają również przepisy obecnie obowiązujące ustawy o Sądzie Najwyższym – jest to dziewiąta zmiana tej ustawy w ciągu ostatnich dwóch lat. Przedstawione propozycje przepisów stanowią kontynuację tendencji do osłabienia niezależności Sądu Najwyższego i rozszerzenia politycznego wpływu nad jego działalnością. Projektowana ustawa zmienia procedurę wyłaniania kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W świetle opiniowanych przepisów każdy sędzia Sądu Najwyższego ma prawo zgłosić kandydata na to stanowisko, a Prezydentowi zostaje przedstawionych pięciu kandydatów, którzy otrzymali w głosowaniu największą liczbę głosów. Podobnie jak w przypadku obecnie obowiązujących już przepisów, projekt nowelizujący ustawę o SN nie wprowadza do ustawy wymogu podjęcia odrębnej uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. W 2017 r. HFPC zwracała uwagę, że taki stan rzeczy jest niezgodny z treścią art. 183 ust. 3 Konstytucji, który gwarantuje Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencję do przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Uregulowanie, w którym Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego ma przedstawić pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego może doprowadzić do sytuacji, w której zgłoszeni kandydaci będą cieszyli się nikłym poparciem samych sędziów SN. Wprowadzenie drugiej, głosowanej

³⁴ Głosowanie Sejmu nr 50 z dnia 21 listopada 2019 r. w przedmiocie powołania Stanisława Piotrowicza na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, dostęp pod adresem <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=klubdecglos&IdGlosowania=52036&KodKlubu=PiS&Decyzja=Za>

³⁵ Zdyscyplinowany, ambitny, pilny i wydajny. Uzasadnienie Brązowego Krzyża Zasługi dla Piotrowicza, tvn24.pl, dostęp pod adresem: <https://fakty.tvn24.pl/oglada-online/60/uzasadnienie-brazowego-krzyza-zaslugi-dla-piotrowicza,698249.html>

*Iluzoryczny
charakter
Zgromadzenia
Ogólnego Sędziów
SN*

odrębnie, uchwały o przedstawieniu kandydatów Prezydentowi RP niwelowałyby to ryzyko.

Za sprzeczne z Konstytucją należy uznać również wprowadzony przepis dotyczący przedstawienia kandydatów Prezydentowi – o ile w świetle Konstytucji ta kompetencja powierzona jest Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, to opiniowany projekt wprowadza przepis, w którym to zadanie powierzone jest „Przewodniczącemu Zgromadzenia albo innej osobie wskazanej przez Zgromadzenie Ogólne”, przy czym projekt nie precyzuje kim mogłaby być ta osoba. Tym samym regulacja ta prowadzi do osłabienia konstytucyjnego prawa Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego do przedstawienia kandydatów na Pierwszego Prezesa SN.

Opiniowany projekt dokonuje **jeszcze głębszej ingerencji w tryb wyboru kandydatów**, poprzez wprowadzenie trzech wartości kworum Zgromadzenia, które ma dokonać wyboru kandydatów. Pierwszy próg kworum przewiduje obecność co najmniej 84 członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, a jeśli wybór nie zostanie dokonany na tym zgromadzeniu kolejne progi kworum są obniżane do wymaganych 75, a następnie 32 obecnych członków.

Tym samym, projekt przewiduje możliwość w której **kandydaci na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zostaną wskazani przez zaledwie ¼ składu całego Zgromadzenia**. Co więcej, należy wskazać, że w chwili obecnej liczba sędziów w Izbie Dyscyplinarnej i Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (czyli sędziów powołanych przez nową Krajową Radę Sądownictwa w odniesieniu do których pojawiają się wątpliwości co do legalności ich powołania w świetle wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. oraz wyroku SN z 5 grudnia 2019 r.) wynosi 35 sędziów – tym samym, w świetle projektu możliwe będzie przedstawienie kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przez osoby, w odniesieniu do których statusu sędziowskiego pojawiają się istotne wątpliwości.

Projekt ustawy przewiduje również **wprowadzenie, nieznaną Konstytucji, instytucji sędziego, któremu Prezydent powierza obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego** w razie niewyłonienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa. Projekt nie przewiduje, kiedy Prezydent może powołać sędziego na to stanowisko (mówi jedynie o niezwłocznym powołaniu, o ile kandydaci nie zostali wyłonieni zgodnie z

<i>Instrumentalne stosowanie prawa</i>	procedurą). Sędzia pełniący obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w ciągu tygodnia powinien zwołać Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w celu wyłonienia kandydata na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w którym powinno wziąć minimum $\frac{1}{4}$ sędziów Sądu Najwyższego. Podobnie jak w przypadku pierwszej procedury, tak i w tej, projekt nie przedstawia żadnych gwarancji prawidłowego przedstawienia głosu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego i wyłonienia kandydatów, którzy cieszyliby się rzeczywistym poparciem sędziów. Te rozwiązania zmierzają do rzeczywistego ograniczenia roli Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego kosztem wzmocnienia roli Prezydenta RP w procesie wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Całość wprowadzanych przepisów dotyczących trybu wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jak i tocząca się od dwóch lat bezprecedensowa forma ataków i prób podważania autorytetu Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że opiniowane przepisy zmierzają do ograniczenia niezależności Sądu i poddania politycznej kontroli proces wyboru Pierwszego Prezesa. Mają także zagwarantować, że do wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dojdzie jeszcze w toku kadencji urzędującego Prezydenta RP.
<i>Art. 26 ustawy o SN</i>	Poszerzenie kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Projektowana ustawa rozszerza również kompetencje Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która otrzymałaby wyłączne prawo do rozpoznawania wniosków dotyczących wyłączenia sędziego obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, a także podejmowania uchwał w sprawach, w których występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu. Przy podejmowaniu takiej uchwały, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego (nawet tej której nadano moc zasady prawnej). Projektowane regulacje prowadzą do głębokiej ingerencji w swobodę orzekania sędziów Sądu Najwyższego poprzez wyłączenie możliwości rozpatrywania przez nich wniosków o wyłączenie sędziego z powodu braku jego niezawisłości. Co więcej, projektowane przepisy przewidują, że Sąd Najwyższy rozpoznając sprawę, w której pojawia się wątek

niezawisłości sędziego odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej do rozstrzygnięcia w formie uchwały, która ma wiązać wszystkie składy Sądu Najwyższego, a odstąpienie od niej wymaga rozstrzygnięcia przez pełny skład Sądu Najwyższego w obecności co najmniej 2/3 liczby sędziów. Wprowadzenie specjalnego trybu dotyczącego uchwał w zakresie niezawisłości sędziego nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia przepisów ogólnych regulujących podejmowanie uchwał przez Sąd Najwyższy. W świetle obecnie obowiązujących przepisów odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, połączone izby albo pełny skład Sądu Najwyższego, wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego. Wprowadzenie szczególnych obostrzeń dotyczących zmiany uchwały Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w zakresie niezawisłości sędziów jedynie w większym stopniu **ograniczy swobodę orzekania Sądu Najwyższego.**

Wreszcie, należy również zauważyć, że wszyscy sędziowie zasiadający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych powołani są przez nową Krajową Radę Sądownictwa, a to właśnie w związku z tym trybem powołania formułowane są najpoważniejsze zarzuty dotyczące niezawisłości i niezależności sędziów w świetle wyroków TSUE i Sądu Najwyższego. Oddanie Izbie wyłącznej kompetencji do oceniania wniosków dotyczących niezawisłości i niezależności sędziów (które również mogą być formułowane pod adresem sędziów tej Izby) stanowi naruszenie zasady *nemo iudex in causa sua*.

Art. 43 p.u.s.a.

Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego

Negatywnie HFPC odnosi się również, do treści projektowanego art. 43 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Rozwiązanie to pozbawia Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego autonomii regulaminowej. W myśl proponowanych przepisów to na Prezydencie RP ciążył będzie wymóg narzucenia NSA treści jego regulaminu. W ocenie HFPC tego rodzaju przepis stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie chronioną niezależność sądownictwa i jako takie stanowi naruszenia art. 10 i 173 Konstytucji.