

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - Przewodnicząca  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Miroslaw Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

**Warszawa, 25 maja 2022 r.**

**129/2022/MPL**

**Szanowny Pan  
Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFPC) do następujących projektów ustaw: projektu ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (numer wykazu UD 322, dalej: Projekt p.u.s.p.) oraz projektu ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów powszechnych (numer wykazu UD 323, dalej: Projekt przepisów wprowadzających).

**Streszczenie**

1. Przyjęcie omawianych projektów pogłębi chaos organizacyjny trawiący polski wymiar sprawiedliwości. Przyczyni się do otwarcia kolejnych sporów dotyczących niezależności polskiego sądownictwa na linii
2. Projekty nie rozwiązują głównych bolączek polskiego wymiaru sprawiedliwości, w szczególności problemu przewlekłości postępowania, nadmiernego formalizmu, braku odpowiednich gwarancji proceduralnych czy nadmiernego wpływu władzy wykonawczej na wymiar sprawiedliwości.
3. Przepisy wprowadzające nowe p.u.s.p. umożliwią dyskrecjonalne ukształtowanie obsady kadrowej sądów II instancji. Zmiana ta wpłynie na orzecznictwo sądów i przyczyni się do osłabienia kontrolnej funkcji sądownictwa.
4. Rozwiązania bezpośrednio towarzyszące wprowadzeniu tzw. jednolitego statusu sędziego sądu powszechnego bezpośrednio zagrażają niezawisłemu i bezstronnemu rozpoznaniu spraw przez sądy.
5. Zasady przenoszenia sędziów pomiędzy sądami oraz pomiędzy poszczególnymi oddziałami sądów nie są obudowane dostatecznymi gwarancjami proceduralnymi.
6. Ustawowe zakończenie kadencji zastępców rzeczników dyscyplinarnych, sędziów sądów dyscyplinarnych, prezesów i wiceprezesów sądów, bez zapewnienia im drogi sądowej, prowadzić będzie do naruszenia art. 6 EKPC.
7. Projekt przepisów wprowadzających umożliwi Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalną zmianę właściwości wybranych kategorii spraw sądowych. Rozwiązanie to budzi wątpliwości pod kątem zgodności z art. 176 Konstytucji, który wskazuje, że ustrój, właściwość i postępowanie przed sądami zostaną określone materiają ustawową.

## **Sposób przeprowadzenia konsultacji publicznych**

Na wstępie, HFPC pragnie odnieść się do sposobu ich konsultowania przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Projekty nie zostały skierowane do HFPC ani do innych organizacji zajmujących się systemowo dostępem obywateli do sądu oraz prawem do rzetelnego procesu. Nie otrzymały go także główne stowarzyszenia sędziowskie.

Adresaci, do których skierowano zaproszenie do udziału w konsultacjach publicznych, otrzymali zbyt krótki termin na przedstawienie swoich uwag. W przypadku instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich termin wynosił zaledwie 14 dni, w przypadku konsultowanych organizacji społecznych 21 dni, z których część przypadała na tzw. długi weekend majowy. Wąska grupa podmiotów, do których skierowano zaproszenie do udziału w konsultacjach oraz krótkie terminy ich przeprowadzenia nie odpowiadają złożoności problemów, do których odnoszą się obydwie projekty jak i znacznej obszerności samych projektów.

Z uwagi na tak krótki termin prowadzenia konsultacji publicznych przedstawione uwagi HFPC odnoszą się jedynie do najważniejszych kwestii wynikających z obu projektów. Nie oznacza to jednak dorozumianej akceptacji dla innych rozwiązań w nich przewidzianych.

## **Zmiany organizacyjne i ich konsekwencje**

W myśl Projektu przepisów wprowadzających z dniem wejścia w życie nowego p.u.s.p. zniesieniu ulegną sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne. W ich miejsce utworzone zostaną sądy okręgowe i regionalne. W ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu przepisów wprowadzających wskazano, że w miejsce aktualnie funkcjonujących 11 sądów apelacyjnych, 46 sądów okręgowych oraz 318 sądów rejonowych powstanie 79 sądów okręgowych i 20 sądów regionalnych. Istniejące dotychczas sądy rejonowe w zdecydowanej większości staną się zaś oddziałami sądów okręgowych. W nowym ustroju sądownictwa dotychczasowe wydziały sądów zostaną przekształcone w izby skupiające wszystkich sędziów orzekających np. w dotychczasowych wydziałach cywilnych.

Na mocy art. 176 ust. 2 Konstytucji ustawodawca dysponuje dużą dozą swobody w kształtowaniu ustroju sądownictwa. Nie oznacza to jednak, że proponowane przez niego zmiany pozostają ambiwalentne z punktu widzenia poszanowania rządów prawa i praw człowieka. Projektowane zmiany rodzą wiele problemów natury konstytucyjnej, a ich przyjęcie doprowadzi do obniżenia poziomu niezależności sądów i pogorszenia organizacji pracy całego wymiaru sprawiedliwości. Wprost rzutować to będzie na stopień realizacji prawa do sądu.

Jest to tym bardziej prawdopodobne, że planowane zmiany wydają się nie do końca przemyślane i przygotowane. Wydaje się, że tak radykalna reforma winna być przedmiotem debat oraz badań określających jej szczegółowe założenia i konsekwencje. Taki stan rzeczy da się wypracować jedynie ze środowiskiem praktyków, których działania te w największym stopniu dotkną. Wydaje się, że czynności takich zabrakło przy tworzeniu założeń proponowanych zmian.

Przewidywany w projekcie okres *vacatio legis*, zgodnie z którym proponowane rozwiązania weszłyby w życie 1 stycznia 2023 r. nie daje realnej szansy na ich przeprowadzenie w prawidłowy sposób, bez szkody dla tempa rozpoznawania spraw przez sądy.

Zdaniem HFPC, postulowane zmiany doprowadzą do dalszego osłabienia efektywności pracy wymiaru sprawiedliwości. Przyczynią się do wydłużenia czasu trwania postępowań, pogłębiając obserwowany od dekad problem niezapewnienia prawa do rozpoznania ich sprawy w rozsądnym terminie. Zmiana ta w największym stopniu dotknie najpoważniejsze kategorie spraw rozpoznawane do tej pory przez sądy okręgowe i apelacyjne, które nie będą już traktowane w sposób priorytetowy.

Co więcej, przyjęte w projektach rozwiązania zaowocują kolejnymi postępowaniami przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącymi niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości. Zagrożą one konstytucyjnie i konwencyjnie chronionemu prawu jednostki do rozpoznania jej sprawy przez niezależny sąd.

### **Jednolity status sędziego**

Jedną z najistotniejszych zmian przewidzianych przez Projekt p.u.s.p. jest wprowadzenie tzw. jednolitego statusu sędziego, w ramach którego sędziowie powoływani będą przez KRS i Prezydenta RP wyłącznie raz, na stanowisko sędziego sądu powszechnego, a ich służba nie będzie przypisana do określonego szczebla sądownictwa.

Należy przyjąć, że koncepcja jednolitego statusu sędziego nie narusza sama w sobie Konstytucji. Konstytucja nie określa bowiem szczebli sądownictwa powszechnego (choć, zważywszy na wymóg dwuinstancyjności postępowania, można zakładać, że powinny istnieć co najmniej dwa szczeble), ani też nie reguluje odrębnie statusu poszczególnych sędziów. Wręcz przeciwnie, przewidziane w art. 178-181 Konstytucji gwarancje niezawisłości sędziowskiej znajdują zastosowanie do sędziów wszystkich sądów – i to nie tylko powszechnych.

Podstawowym problemem związanym z przepisami ustawy nie jest więc sama idea jednolitego statusu sędziego, lecz sposób jej realizacji za pomocą konkretnych przepisów przyjętych w projekcie. Przepisy te połączone z regulacjami proponowanymi w projekcie Przepisów wprowadzających mogą skutkować przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości zbyt daleko idącego wpływu na decydowanie o obsadzie sądów regionalnych.

### **Przenoszenie sędziów między sądami powszechnymi**

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 55 § 2 p.u.s.p. sędziowie sądów powszechnych są powoływani na stanowiska sędziego sądu rejonowego, okręgowego lub apelacyjnego. Ponadto, w akcie powołania Prezydent wyznacza im miejsce służbowe (siedzibę sądu). Tymczasem zgodnie z Projektem p.u.s.p. stanowiskiem, na które będą powoływani sędziowie, będzie stanowisko „sędziego sądu powszechnego”, zaś sąd, w którym sędzia ma orzekać, będzie jedynie miejscem służbowym, które Prezydent powinien wskazać w akcie powołania (art. 120 § 2 Projektu p.u.s.p.).

Zmiana ta ma istotne znaczenie. Obecnie bowiem, awans sędziego do sądu wyższego szczebla wymaga nowego powołania, przy czym, jak już wskazano, co do zasady powołanie na stanowisko sędziowskie w sądzie wyższego szczebla wymaga posiadania odpowiedniego doświadczenia orzeczniczego w sądzie niższej instancji. Zgodnie z przyjętą koncepcją jednolitego statusu sędziego, Projekt rezygnuje z takiego rozwiązania – sędzia będzie powoływany przez Prezydenta raz, na stanowisko sędziego sądu powszechnego, zaś zmiana jego miejsca służbowego, co obejmuje również zmianę sądu okręgowego

na regionalny, nie będzie wymagała nowego powołania, lecz będzie się odbywać w drodze przeniesienia przez Ministra Sprawiedliwości.

Procedurę przenoszenia sędziego na inne miejsce służbowe reguluje art. 135 Projektu p.u.s.p. Zgodnie z jego § 2 „[s]ędzia może złożyć wniosek o przeniesienie na inne miejsce służbowe w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia” Ministra Sprawiedliwości o przydzieleniu do sądu określonego stanowiska służbowego. Wniosek sędziego ma podlegać rozpoznaniu przez Ministra Sprawiedliwości, który przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie ma się kierować takimi kryteriami, jak: „racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, a także okoliczności wynikające z uzasadnienia wniosku, a w przypadku gdy ogłoszenie, o którym mowa w § 1, dotyczy wolnego stanowiska sędziowskiego przydzielonego sądowi regionalnemu, również doświadczenie zawodowe i przebieg służby wszystkich sędziów, którzy złożyli wniosek o przeniesienie na to stanowisko”.

Zdaniem HFPC przywołane wyżej przepisy przyznają Ministrowi Sprawiedliwości zbyt daleko idące uprawnienia. W szczególności zauważyć należy, że Projekt p.u.s.p. nie zobowiązuje Ministra nawet do zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, nie mówiąc już o tym, by miał on być taką decyzją związany. Co więcej, samo wprowadzenie kryteriów, którymi Minister ma się kierować, nie zapewnia dostatecznej ochrony przed arbitralnością, gdyż decyzje Ministra nie będą podlegały żadnej kontroli ze strony sądu lub innego niezależnego organu.

Uzasadnieniem dla przyznania Ministrowi Sprawiedliwości tak daleko idących uprawnień nie może być sama koncepcja jednolitego statusu sędziego. Niezależnie bowiem od tego, że przeniesienie z sądu okręgowego do sądu regionalnego nie będzie się wiązało z korzyściami finansowymi (zob. uwagi na temat wynagrodzeń sędziowskich), i tak może ono być postrzegane jako awans ze względu na funkcję ustrojową, którą będą pełniły sądy regionalne jako sądy powszechne wyższego szczebla.

Przyjęte w Projekcie rozwiązanie może budzić poważne wątpliwości pod kątem zgodności z zasadą niezależności sądownictwa i trójpodziału władzy. Istnieje bowiem ryzyko, że Minister Sprawiedliwości będzie wykorzystywał nadane mu uprawnienia do jednoosobowego decydowania o obsadzie sądów – zwłaszcza sądów regionalnych. Może on bowiem preferować tę formę zamiast obsadzania sądów poprzez powołania Prezydenta po przeprowadzeniu konkursu, gdyż w tym drugim przypadku jego wpływ na decydowanie o obsadzie sądów byłby dużo mniejszy. W tym kontekście warto raz jeszcze przypomnieć, że przydzielanie do sądów stanowisk sędziowskich również należy do kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

Wspomniane zagrożenie związane z nadmiernym wpływem Ministra Sprawiedliwości na obsadę sądów regionalnych zwiększają dodatkowo regulacje Projektu przepisów wprowadzających do ustawy, które zakładają, że Minister Sprawiedliwości będzie mógł jednoosobowo decydować o przydzielaniu już urzędujących sędziów do sądów regionalnych. Ustawa nie przyjmuje bowiem rozwiązania zakładającego, że obecni sędziowie sądów apelacyjnych automatycznie staną się sędziami sądów regionalnych – sędziowie tacy będą mogli zostać przydzieleni albo do sądu okręgowego, albo regionalnego przez Ministra Sprawiedliwości, który nie będzie nawet związany żadnymi kryteriami ustawowymi przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie. Co więcej, do sądów regionalnych, za swoją zgodą, będą mogli trafić także sędziowie sądów rejonowych i okręgowych legitymujący się co najmniej 5-letnim doświadczeniem zawodowym. Odczytując te przepisy wespół z przywołanymi wyżej

unormowaniami Projektu przepisów wprowadzających trudno nie oprzeć się wrażeniu, że konstruuje on system, w którym obsada sądów powszechnych najwyższego szczebla będzie zależała od uznaniowej decyzji Ministra Sprawiedliwości (zob. więcej: Status sędziów sądów apelacyjnych).

Co istotne, obie wspomniane kwestie będą miały niebagatelne znaczenie z punktu widzenia prawa do rozpoznania jej sprawy w II instancji przez sąd niezależny i bezstronny. Swoboda Ministra Sprawiedliwości w kształtowaniu składów sądów regionalnych prowadzi do powstawania wśród jednostek przekonania o stronniczości poszczególnych sądów ze względu na sposób powołania konkretnych sędziów. Pogłębi więc problem, który obserwujemy już obecnie.

Dlatego też, zdaniem HFPC, należałoby wprowadzić odpowiednie gwarancje chroniące sędziów przed arbitralnością działania Ministra Sprawiedliwości. W tym kontekście rozważenia wymaga obudowanie tego mechanizmu dodatkowymi przesłankami lub wymóg związania go opinią Krajowej Rady Sądownictwa. Nie ulega przy tym wątpliwości, że jednocześnie należy zagwarantować, że KRS będzie organem niezależnym i funkcjonującym zgodnie z Konstytucją i wiążącymi Polskę normami prawa unijnego i międzynarodowego. W obecnym kształcie Krajowa Rada Sądownictwa wymogów tych nie spełnia.

#### **Przenoszenie sędziów do innych oddziałów sądu**

Projekt p.u.s.p. nie wprowadza nowych przesłanek dopuszczalności przeniesienia sędziego na miejsce służbowe w innym sądzie bez jego zgody. Pewne wątpliwości mogą natomiast budzić zawarte w nim rozwiązania dotyczące przeniesienia sędziego do oddziału sądu.

Art. 38 § 8 Projektu p.u.s.p. stanowi, że „Prezes sądu ustala przydział sędziów i referendarzy sądowych do izb sądu oraz podział czynności w każdej izbie”. Podział ten może być w każdej chwili zmieniony, jeśli przemawiają za tym takie okoliczności, jak szczególne kwalifikacje sędziów i referendarzy sądowych w poszczególnych dziedzinach prawa lub rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczność zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów i referendarzy sądowych w oddziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeba zagwarantowania sprawnego postępowania.

Co do zasady Projekt p.u.s.p. nie zezwala na przeniesienie sędziego do innej izby sądu (za wyjątkiem sytuacji określonej w art. 8 § 2, tj. stan pokrewieństwa między sędziami sądu regionalnego i okręgowego). Umożliwia jednak tymczasowe przeniesienie sędziego do oddziału sądu. Zgodnie z art. 39 § 11 Projektu p.u.s.p., „Jeżeli wymaga tego sprawne rozpoznawanie spraw, o których mowa w art. 18 § 2 pkt 1, możliwe jest przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego oddziału na okres nie przekraczający dwóch lat. W przypadku przeniesienia sędziego bez jego zgody ponowne przeniesienie sędziego bez jego zgody nie może nastąpić przed upływem 5 lat, od zakończenia okresu wykonywania obowiązków w innym oddziale, do którego sędzia został przeniesiony zgodnie ze zdaniem pierwszym”. Taki przepis musi być postrzegany jako niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „przeniesienie [sędziego] do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu”. Wprawdzie przeniesienie do oddziału nie będzie stanowiło przeniesienia do innego sądu w rozumieniu ustawy (gdyż oddział będzie stanowił część tego samego sądu), niemniej przepisy Konstytucji mają znaczenie autonomiczne i nie można ich interpretować przez pryzmat ustaw. Zwłaszcza, że w realiach systemu organizacyjnego wymiaru

sprawiedliwości, przeniesienie sędziego z jednego oddziału sądu okręgowego do innego oddziału tego sądu, mogłoby oznaczać, zmianę miejsca wykonywania służby o kilkadziesiąt kilometrów. W dodatku oceniając tę kwestię, nie sposób pominąć doświadczeń związanych ze zbliżonymi rozwiązaniami funkcjonującymi na gruncie Prawa o prokuraturze, ani tego, że zostały one użyte jako środek zastraszania i mobbingowania części z prokuratorów<sup>1</sup>.

Ratio legis art. 180 ust. 2 jest z pewnością ochrona niezawisłości sędziego, która mogłaby zostać naruszona, gdyby sędziego można było arbitralnie przenieść do sądu położonego poza jego dotychczasową siedzibą. Należy przy tym podkreślić, że negatywnej oceny proponowanej regulacji nie zmienia fakt, że kompetencja do przeniesienia sędziego będzie należała do prezesa sądu, a nie Ministra Sprawiedliwości. Prezes nie jest bowiem „sądem” w rozumieniu art. 180 ust. 2 Konstytucji, a ponadto przyjęte w Projekcie p.u.s.p. zasady powoływania i odwoływania prezesów przez Ministra Sprawiedliwości negatywnie oddziałują na postrzeganie tych organów jako w pełni niezależnych. Od podziału czynności w tym zakresie sędzia będzie się mógł odwołać do Krajowej Rady Sądownictwa, jednak zdaniem HFPC zasadne byłoby również zapewnienie sędziemu drogi sądowej. Warto zauważyć, że obecnie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka toczy się postępowanie w sprawie Biliński przeciwko Polsce<sup>2</sup>, która dotyczy właśnie potencjalnego naruszenia art. 6 EKPC w związku z przeniesieniem sędziego z wydziału karnego do wydziału rodzinnego i nieletnich.

### **Zasady delegowania sędziów**

Projekt p.u.s.p. powtarza, z pewnymi modyfikacjami, obowiązujące obecnie przepisy dotyczące delegowania sędziów do wykonywania czynności sędziowskich w innych sądach oraz czynności administracyjnych w niektórych urzędach. W dalszym ciągu będzie istniała możliwość odwołania sędziego delegowanego do innego sądu bez okresu uprzedzenia na podstawie uznaniowej decyzji Ministra Sprawiedliwości (art. 137 § 9 Projektu p.u.s.p.). Rozwiązanie to zostało uznane za niezgodne z prawem unijnym w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 16 listopada 2021 r. (sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, WB i inni) i nie powinno być powielane w nowej ustawie.

Zdaniem HFPC prace nad całkowicie nową ustawą regulującą organizację sądów powszechnych stanowią także dobrą okazję do wprowadzenia dalej idących zmian w systemie delegacji sędziowskich. W szczególności, należałoby rozważyć rezygnację z możliwości delegowania sędziów do wykonywania czynności administracyjnych. Takie rozwiązanie z jednej strony zapewniłoby pełniejszą realizację konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy oraz chroniłoby przed ryzykiem nawiązania przez sędziego politycznych relacji z administracją centralną, z drugiej zaś zapewniłoby bardziej efektywne wykorzystanie kadr sądownictwa. Nie ulega przecież wątpliwości, że podstawowym zadaniem sędziego powinno być orzekanie, a nie wykonywanie czynności administracyjnych.

### **Status sędziów sądów apelacyjnych**

Ważnym elementem Projektu przepisów wprowadzających są wspomniane już przepisy dostosowujące kadrową strukturę sądownictwa do zaproponowanych zmian w ustroju sądów. Projekt przepisów wprowadzających w art. 157 przewiduje, że z dniem wejścia w życie nowego Prawa o ustroju

---

<sup>1</sup> M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [Stan oskarżenia. Funkcjonowanie prokuratury w latach 2016-2022](#) (25.05.2022).

<sup>2</sup> Sprawa Biliński p. Polsce, skarga nr 13278/20.

sądów powszechnych sędziowie sądów rejonowych i sędziowie sądów okręgowych staną się z mocy prawa sędziami sądów powszechnych mającymi miejsce służbowe w nowych sądach okręgowych. To rozwiązanie nie będzie jednak dotyczyło obecnych sędziów sądów apelacyjnych. Staną się oni sędziami sądów powszechnych. Ich miejsce służbowe zależeć będzie jednak od dyskrecjonalnej decyzji Ministra Sprawiedliwości. Zdecyduje on czy sędziowie apelacyjni orzekać będą w sądach regionalnych utworzonych w miejsce sądów apelacyjnych, czy też w sądach okręgowych, których siedziba mieści się w obszarze właściwości tego sądu. Projekt przepisów wprowadzających w żadnym miejscu nie wymienia przy tym kryteriów lub przesłanek, którymi kierować się powinien Minister. Ci, którzy nie zgodzą się z proponowanym miejscem służbowym w sądzie niższej instancji, przeniesieni zostaną na podstawie art. 180 ust. 5 Konstytucji w stan spoczynku, z prawem do zachowania pełni uposażenia, do czasu osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku.

Dodatkowo Minister zyska kompetencje do swobodnego uzupełnienia puli sędziów orzekających w nowoutworzonych sądach regionalnych. Zgodnie z art. 156 ust. 4 Projektu przepisów wprowadzających Minister Sprawiedliwości będzie mógł wyznaczyć sędziom sądów rejonowych lub sądów okręgowych (za ich zgodą) miejsce służbowe w sądzie regionalnym. Jedynym warunkiem wstępnym do podjęcia takiej decyzji będzie legitymowanie się przez awansowanego sędziego zaledwie pięcioletnim stażem orzecznictwem.

Ta pozornie niewielka zmiana pozwoli Ministrowi Sprawiedliwości swobodnie ukształtować kadry nowych sądów regionalnych. W istocie, dzięki obsadzeniu nowych sądów regionalnych wybranymi sędziami, Minister uzyska pośredni wpływ na wydawane przez nie orzeczenia.

Sądy regionalne tymczasem jako sądy II instancji, będą miały kluczowy wpływ na wszystkie sprawy rozpoznawane przez sądownictwo powszechne. Sądy regionalne będą uchylać i zmieniać każde zaskarżone orzeczenie sądów I instancji. Co więcej, zmianę tę oceniać należy również w kontekście procedowanego w Sejmie projektu nowej ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>3</sup>. Projekt przenosi na sądy apelacyjne (a więc po zmianach sądy regionalne) rozpoznawanie niemal wszystkich kasacji i skarg kasacyjnych.

Niestety można przewidywać, że swobodne ukształtowanie kadry sądów regionalnych przez władze wykonawczą stworzy faktyczną barierę dla części rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy pierwszoinstancyjne. Istnieje znaczne ryzyko, że będzie to przeszkoda przede wszystkim dla orzeczeń, które nie będą odpowiadały światopoglądowi reprezentowanemu przez władzę wykonawczą. Potencjalnie może dotknąć to więc orzeczeń podjętych w duchu ochrony praw człowieka, niedyskryminacji, przeciwstawiające się rządowej omnipotencji i nieprzechodzące do porządku dziennego nad wątpliwościami, co do legalności działania egzekutywy. Zmaterializowanie się takiego ryzyka przyczyni się do osłabienia funkcji kontrolnej sądownictwa i utrudni realizację praw i wolności obywatelskich.

Proponowana zmiana, w ocenie HFPC, budzi wątpliwości pod kątem zgodności z przepisami Konstytucji. Zgodnie z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie są nieusuwalni. Ich złożenie z urzędu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew ich woli, może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Wyjątek od tej regulacji określa ust. 5

---

<sup>3</sup> Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2050.

tego artykułu pozwalający na przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku (z pozostawieniem pełnego uposażenia) w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych. Na tle tego przepisu i planowanego spłaszczenia wymiaru sprawiedliwości literatura przedmiotu<sup>4</sup> wskazuje jednak, że przepis ten nie może stanowić podstawy do dowolnego przydzielania przez ministra sprawiedliwości sędziów do nowotworzonych sądów<sup>5</sup>.

W tym kontekście L. Garlicki podnosi, że art. 180 ust. 5 Konstytucji nie może być interpretowany oddzielnie, „izolacjonistycznie”, z pominięciem innych przepisów Konstytucji. Rzeczywistej treści art. 180 ust. 5 Konstytucji nie można „dokonywać ani w oderwaniu od całościowego ujęcia zasady nieusuwalności sędziów z art. 180, ani w oderwaniu od roli tej zasady – jako jednej z najbardziej podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej”<sup>6</sup>. Autor trafnie zauważa, że prawidłowe rozumienie norm wynikających z art. 180 ust. 5 wymaga odniesienia również do zasady podziału władz, i wymogów demokratycznego państwa prawa, a także treści prawa jednostki do sądu niezależnego i bezstronnego. Wycisza przy tym szereg elementów, które powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie rozwiązań wykorzystujących przywoływany wyżej mechanizm. Zalicza do nich sprawdzenie, czy intensywność ingerencji w status sędziego znajduje dostateczną podstawę w powadze interesu publicznego, któremu ingerencja ma służyć, a także to czy ingerencja ta jest zbalansowana dodatkowymi gwarancjami proceduralnymi. Ponadto autor ten sugeruje branie pod uwagę, tego, czy omawiane ingerencje nie prowadzą do przekreślenia istoty zasady niezawisłości sędziów<sup>7</sup>. Przyłożenie przedmiotowych kryteriów do omawianych Projektów, musi prowadzić do wniosku o konstytucyjnej niedopuszczalności omawianych pomysłów. Nie zawierają one należytych gwarancji przed nadużyciami. Nie są obudowane kryteriami merytorycznymi, a dotknięci nimi sędziowie nie będą mogli skorzystać z drogi sądowej. Jednocześnie trudno wskazać, aby zmiany te uzasadnione były interesem publicznym. W żadnym wypadku nie można również stwierdzić, że poprawiają one ogólny poziom niezależności sądownictwa.

Interpretując dopuszczalność wprowadzenia zmian w statusie sędziów na podstawie art. 180 ust. 5 Konstytucji L. Garlicki nakazuje<sup>8</sup> również porównywać ogólne warunki zastosowania regulacji art. 180 ust. 5 z otoczeniem normatywnym, w którym do takiego zastosowania ma dojść. W jego ocenie „im wyższa jest jakość procedur gwarancyjnych, tym więcej swobody może zostać pozostawione dla przenoszenia sędziów w oparciu o art. 180 ust. 5”. Podzielając ten pogląd nie sposób nie zauważyć istotnego ograniczenia gwarancji dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które nastąpiło w ostatnich czasach. Zmiany w Trybunale Konstytucyjnym, Krajowej Radzie Sądownictwa, prokuraturze, sądach powszechnych i Sądzie Najwyższym znacząco osłabiły podstawy ustroju Rzeczypospolitej i osłabiły gwarancje ochrony rządów prawa i praw człowieka. Stan ten znacząco ogranicza kompetencje ustawodawcy do prowadzenia zasadniczych zmian w systemie wymiaru

---

<sup>4</sup> S. Biernat (red.), Konstytucyjne granice zmian ustroju sądownictwa i statusu prawnego sędziów. (Nad?)użycie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, dostęp: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/10/Konstytucyjne-granice-zmian-ustroju-sadownictwa-i-statusu-prawnego-sedziow-FIN.pdf> (19.05.2022).

<sup>5</sup> L. Garlicki, Art. 180 ust. 5 konstytucji – treść prawna i zasady wykładni [w:] S. Biernat (red.), Konstytucyjne granice zmian ustroju sądownictwa i statusu prawnego sędziów. (Nad?)użycie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, str. 15.

<sup>6</sup> *Ibidem*, str. 16.

<sup>7</sup> *Ibidem*, str. 17.

<sup>8</sup> *Ibidem*, str. 19.



sprawiedliwości i dokonywania jakichkolwiek rozwiązań, które skutkowałyby ryzykiem naruszenia prawa jednostki do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego zgodnie z prawem.

Uzasadnienie Projektu przepisów wprowadzających nie zawiera szczegółowych argumentacji dotyczących treści ich art. 157. Teoretycznie można więc do niego odnieść zasadnicze motywy głównego projektu zmian. Skupiają się one na potrzebie stworzenia struktury sądów powszechnych zdolnych do sprawnego realizowania jej zadań, w sposób adekwatny do potrzeb społecznych i gospodarczych nowoczesnego państwa.

Trudno jednak uznać, aby polepszenie efektywności sądownictwa uzasadniało wykorzystanie wyjątkowego mechanizmu przewidzianego w art. 180 ust. 5 do dokonania głębokich zmian personalnych na poziomie sądów apelacyjnych. W chwili obecnej w 11 sądach apelacyjnych zatrudnionych jest nieco ponad 400 sędziów<sup>9</sup>. Sądy apelacyjne rozstrzygają do zasady środki odwoławcze od orzeczeń sądów okręgowych.

Dotychczas sądy apelacyjne rozpoznawały po 0.7% ogółu spraw wpływających do sądów<sup>10</sup>. W nowym systemie rola zastępujących je sądów regionalnych ulegnie jednak zwiększeniu. Ich kognicja dotyczyć będzie wszystkich spraw rozpoznawanych dotychczas przez sądy apelacyjne oraz tych spraw, które rozpoznają obecnie wydziały odwoławcze sądów okręgowych. Z powodzeniem założyć można więc zwielokrotnienie liczby spraw wpływających do poszczególnych sądów regionalnych, nawet przy założeniu większej ich liczby w porównaniu do sądów apelacyjnych. Oznacza to, że nie ma racjonalnych powodów do tego, aby któregośkolwiek z sędziów sądów apelacyjnych przenosić do rozpoznawania spraw w sądzie okręgowym, a tym bardziej wysyłać w stan spoczynku. Działanie to należy ocenić szczególnie krytycznie z punktu widzenia finansów publicznych i sprawności organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości. Zakłada ono bowiem możliwość przeniesienia w stan spoczynku nawet 400 najbardziej doświadczonych sędziów sądów powszechnych. W jej miejsce proponuje uznaniowe, bez jakichkolwiek kryteriów merytorycznych, powołanie sędziów niższych szczebli. W skrajnym wypadku legitymować się będą oni musieli ledwie pięcioletnim stażem orzecznictwem. W tym samym czasie sędziowie likwidowanych sądów apelacyjnych pobierać będą dotychczasowe wynagrodzenie bez obowiązku świadczenia pracy orzecznictwej.

Dyskrecjonalne powołanie sędziów nowych sądów regionalnych musi budzić także wątpliwości pod kątem konstytucyjnej zasady podziału władz i niezależności sądownictwa. Stanowi bowiem bezpośrednią ingerencję władzy wykonawczej w skład osobowy puli sędziów rozpoznających konkretne kategorie spraw. W stosunku do tego rozwiązania można więc postawić zarzut naruszenia art. 10 i 173 Konstytucji.

Z realizacją przedstawionych pomysłów wiąże się również problem niezapewnienia gwarancji prawa do sądu niezależnego i bezstronnego. Taki model powoływania sędziów sądów regionalnych sprzyjać będzie obniżeniu zaufania do sądów, a więc kluczowego elementu, na którym opiera się wymiar sprawiedliwości. „Sędzia pozbawiony tego (społecznego – przyp. aut) zaufania nie może w sposób prawidłowy rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego. Orzeczenia takiego

---

<sup>9</sup> Główny Urząd Statystyczny, Mały Rocznik Statystyczny Polski. 2021, str. 87.

<sup>10</sup> Rada Ministrów, Ocena Skutków Regulacji dołączona do projektu ustawy Projekt ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, numer wykazu UD 322.

sędzię, nawet pomimo ich obiektywnej prawidłowości, nie będą akceptowane przez strony konfliktu czy opinię publiczną<sup>11</sup>. Przyjęcie rozwiązań proponowanych w projekcie skutkować będzie podnoszeniem względem sędziów zarzutów dotyczących ich niezależności. Zarówno wobec tych, którzy zostaną w dyskrejonally sposób pozostawieni na szczeblu sądów regionalnych, jak i tych, którym Minister Sprawiedliwości wyznaczy miejsce służbowe w sądzie wyższej instancji.

Wreszcie, oceniając całość tego założenia, nie sposób uciec od doświadczeń powszechnych jednostek prokuratury, w których podobne założenia (swobodne kształtowanie kadr prokuratur poszczególnych szczebli) doprowadziło do określonych konsekwencji. W perspektywie prokuratury przepis pozwalający Prokuratorowi Generalnemu przenosić wybranych prokuratorów na niższe stanowiska służbowe stał się podstawą do przeprowadzenia czystki kadrowej w tej instytucji, uzupełniania powstałych w ten sposób wakatów z pominięciem jakichkolwiek kryteriów jakościowych, a przez to wykorzystywania prokuratury do politycznych celów i pogorszenia sprawności jej działania.

### **Ławnicy**

Projekt p.u.s.p. w znacznym stopniu ponawia obowiązujące rozwiązania dotyczące ławników sądów powszechnych. W ocenie HFPC, realna reforma wymiaru sprawiedliwości powinna dążyć do zmiany sposobu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Środkami do tego celu jest poszerzenie katalogu spraw rozpoznawanych przez składy ławnicze, zmiana zasad powoływania ławników, pogłębienie gwarancji ich niezależności i generalne uatrakcyjnienie (w tym finansowe) tej formy zaangażowania obywatelskiego.

### **Biegli sądowi**

Projekt p.u.s.p. w zasadniczym kształcie nie zmienia również regulacji dotyczących biegłych sądowych. Jedyną istotną zmianą w tym względzie jest przeniesienie kompetencji do prowadzenia listy biegłych sądowych z poziomu prezesów sądów okręgowych na poziom sądów regionalnych. Nadal jednak każdy sąd regionalny (czyli obecny sąd okręgowy) prowadził będzie listę biegłych sądowych. Zdaniem HFPC, minimalne zmiany w tym względzie powinny chociaż uwzględnić powstanie jednej centralnej listy biegłych sądowych. Kompetencje do wpisywania na taką listę, nie powinni mieć jednak prezesi sądów regionalnych, lecz wyspecjalizowany podmiot kompetentny do oceny kwalifikacji merytorycznych biegłych sądowych.

### **Rozwiązania przejęte z tzw. ustawy kagańcowej**

Projekt p.u.s.p. powiela rozwiązania obowiązującej ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadzone na mocy tzw. ustawy kagańcowej<sup>12</sup>. Tak jak ta ustawa, ogranicza on swobodę działania samorządu sędziowskiego, obliuguje sędziów do wyjawiania informacji o charakterze prywatnym (przynależność do stowarzyszeń), a także w nieuzasadniony sposób rozszerza przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej utrudniając sędziom bezpośrednie stosowanie Konstytucji, prawa

---

<sup>11</sup> Orzeczenie TK z 9.11.1993 r., K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190 z późn. zm.).

międzynarodowego i prawa UE. W tym względzie HFPC podtrzymuje swoje krytyczne uwagi<sup>13</sup> dotyczącego analogicznych zmian wprowadzanych tzw. ustawą kagańcową.

### **Niewykonanie orzeczeń TSUE i ETPC**

Projekt p.u.s.p. powiela rozwiązania negatywnie ocenione w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Utrzymuje zręby systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, pozostawia Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego kluczową rolę w rozpoznawaniu spraw dyscyplinarnych sędziów. Nie modyfikuje również sposobu wyboru sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa, prowadząc do utrwalenia istniejących wątpliwości prawnych co do statusu KRS w obecnym kształcie.

### **Zmiany personalne**

Wejście w życie Projektu przepisów wprowadzających będzie niosło za sobą znaczne konsekwencje kadrowe dla wymiaru sprawiedliwości. Z tą chwilą wygasną kadencje prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych. Stracą moc także decyzje powierzające określone funkcje sędziom, asesorom i referendarzom. Wygasną również stosunki pracy dyrektorów sądów oraz ich zastępców.

W świetle założeń Projektów – tj. w istocie zniesienia sądów rejonowych – zrozumiałe jest wygaśnięcie kadencji prezesów i wiceprezesów tych sądów, ustanie powierzenia wykonywania funkcji w tych sądach oraz wygaśnięcie stosunku pracy dyrektorów sądów rejonowych. Zmian tych na szczeblach sądów apelacyjnych i okręgowych nie da się jednak powiązać z założeniami spłaszczenia sądownictwa.

Rozwiązania w tym zakresie powinny gwarantować kontynuowanie funkcji osobom, które pełniły je w dotychczasowych sądach okręgowych oraz apelacyjnych. Zmiany dotyczące sądownictwa apelacyjnego powinny jednocześnie zakładać przekształcenie istniejących 11 sądów apelacyjnych w sądy regionalne i utworzenie dodatkowych 9 sądów regionalnych z obszarów właściwości dawnych sądów apelacyjnych. Zabieg ten pozwoliłby na kontynuowanie funkcji dotychczasowym sędziom funkcyjnych. Rozwiązanie to niewątpliwie przyczyniłoby się do lepszego wdrożenia proponowanych zmian organizacyjnych.

Rozwiązanie to budzi także wątpliwości ze strony standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPC. Zgodnie z nim art. 6 EKPC, wysławiający prawo do sądu, w odniesieniu do spraw cywilnych ma zastosowanie również do sporów związanych z zatrudnieniem osób pełniących służbę publiczną, o ile państwo-strona wprost nie wyłączy prawa do kontroli sądowej w swoim ustawodawstwie i nie przedstawi na to racjonalnego uzasadnienia (tzw. kryteria Eskelinen<sup>14</sup>). Z Projektu przepisów wprowadzających nie wynika, aby wprost wyłączono prawo osób, którym wygasza się kadencje lub stosunek pracy, do sądu. Należy zauważyć, że w sprawie *Baka*<sup>15</sup> wygaszenie kadencji prezesa sądu z mocy prawa bez możliwości kontroli sądowej (czyli w taki sposób, jak przewiduje Projekt przepisów

---

<sup>13</sup> Opinia HFPC do projektu ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, dostęp: [https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/12/Opinia-HFPC\\_-tzw-ustwa-represyjna.pdf](https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/12/Opinia-HFPC_-tzw-ustwa-represyjna.pdf) (19.05.2022).

<sup>14</sup> Wyrok ETPC (WI) z 19.04.2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i inni p. Finlandi*, skarga nr 63235/00, § 62.

<sup>15</sup> Wyrok ETPC (WI) z 23.06.2016 w sprawie *Baka p. Węgrom*, skarga nr 20261/12.

wprowadzających) zostało uznane za naruszające art. 6 EKPC. W podobnie krytyczny sposób zostało przez ETPC ocenione<sup>16</sup> odwołanie przed upływem kadencji przez Ministra Sprawiedliwości prezesów i wiceprezesów sądów. W konsekwencji, z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że projektowane rozwiązania, szczególnie w zakresie prezesów i wiceprezesów sądów, które nie zostaną zlikwidowane, doprowadzą do powstania tożsamy naruszeń art. 6 EKPC.

Wreszcie, krytycznie odnieść się należy również do utrzymania w projekcie rozwiązań pozwalających Ministrowi Sprawiedliwości dyskrejonalnie, bez jakiegokolwiek udziału samorządu sędziowskiego powoływać prezesów i wiceprezesów sądów.

### **Funkcje w systemie dyscyplinarnym**

Krytycznie ocenić należy również wygaszenie kadencji zastępców rzeczników dyscyplinarnych przy sądach okręgowych i sądach apelacyjnych. Zgodnie z Projektem przepisów wprowadzających postępowania prowadzone przez tych rzeczników zostaną przejęte przez zastępców rzecznika dyscyplinarnego przy sądach regionalnych. Projekt przewiduje również wygaszenie kadencji członków sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych. Prowadzone przez nie sprawy zostaną przejęte przez sądy regionalne.

Co interesujące, zmiany w tym zakresie nie będą miały charakteru jednolitego. W żaden sposób nie dotkną bowiem Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz jego dwóch Zastępców.

Wygaszenie kadencji zastępców rzeczników dyscyplinarnych przy sądach okręgowych i apelacyjnych oraz sędziów sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych nie jest zrozumiałe. Zdaniem HFPC, nie ma przeszkód formalnych by osoby te te pełniły swoje funkcje do upływu swojej kadencji, a wybór członków nowych organów dyscyplinarnych nastąpił dopiero po jej upływie. Nieuzasadnione i przedterminowe odwołanie lokalnych zastępców rzecznika dyscyplinarnego i sędziów sądów dyscyplinarnych stanowić będzie kolejny argument wskazujący na wadliwość i brak niezależności krajowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

### **Właściwość sądów**

Projekt przepisów wprowadzających zawiera zmiany w przepisach procedur zmieniających właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną. Nie budzą one wątpliwości HFPC. Na ich tle wyróżnia się jednak art. 17 § 2 pkt 6 Projektu p.u.s.p., który przewiduje, że Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia może przekazać określone kategorie spraw z obszaru właściwości jednego sądu innemu sądowi. Jest to rozwiązanie znacznie różniące się od tego, które funkcjonuje obecnie. W obowiązującym stanie prawnym ustawa precyzyjnie określa kategorie spraw, w których może dojść do przekazania właściwości innemu sądowi. Po drugie, swobodę Ministra Sprawiedliwości w tym względzie ograniczają przesłanki wskazane w p.u.s.p. Ustalając obszary właściwości sądów oraz decydując się na przekazanie właściwości do wybranych sądów musi on brać pod uwagę potrzebę zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, a także uwzględnić ekonomię postępowania

---

<sup>16</sup> Wyrok ETPC z 29.06.2021 r. w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, skarga nr 26691/18.

sądowego, w tym zagwarantować realizację prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Brak takiego zastrzeżenia w obowiązującej ustawie może prowadzić do sztucznego opóźniania lub przyspieszania rozpoznania określonych rodzajów spraw, a nawet instrumentalnego dostrajania właściwości sądów w celu uzyskania odpowiedniego orzeczenia.

Co więcej, rozwiązanie to budzi wątpliwości także z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Po pierwsze, art. 92 Konstytucji obliguje ustawodawcę do wskazania określonych wytycznych dotyczących treści aktu podustawowego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten interpretowany jest jako nakaz sformułowania materialnych założeń kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. „Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub też eliminujące pewne treści”<sup>17</sup>. Projekt p.u.s.p. tego standardu nie spełnia. Nie wskazuje ani w przepisie kompetencyjnym ani w żadnym innym miejscu okoliczności, które Minister Sprawiedliwości winien wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zmianie właściwości rozpoznawania spraw.

Inna sprawa, że wątpliwości konstytucyjne budzi sama możliwość określenia właściwości sądu rozporządzeniem. Art. 176 ust. 2 Konstytucji obliguje, wszakże do określenia ustroju i właściwości sądów w drodze ustawy. Wymóg ustawowego określenia granic właściwości sądów wzmacnia również treść art. 45 Konstytucji, gwarantując jednostce prawo do rozpoznania jej sprawy przez sąd właściwy. W przeszłości nad problemem tym kilkakrotnie pochyłał się Trybunał Konstytucyjny. W wyroku K 27/12 stanął on na stanowisku, że tworzenie i znoszenie sądów powszechnych przez Ministra Sprawiedliwości należy rozpatrywać w ramach tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości<sup>18</sup>. Odnosząc się zaś do kwestii ustawowej regulacji właściwości sądów, TK wskazał, że „ustawodawca musi określić wszystkie podstawowe elementy właściwości sądu, co jednak nie wyklucza odesłania kwestii szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia”<sup>19</sup>. Dalej wskazał jednak, że nie jest natomiast konieczne, by ustawodawca przesądził która konkretnie jednostka organizacyjna sądownictwa będzie rozpoznawać konkretną sprawę<sup>20</sup>.

Z poglądem tym trudno się jednak zgodzić. Wydaje się, że w omawianym orzeczeniu Trybunał zbyt szeroko zinterpretował możliwość działania władzy wykonawczej w zakresie określania właściwości sądów. Bezpośrednio zagraża to realizacji funkcji prawa do sądu właściwego, a więc rozpoznania sprawy jednostki w sposób bezstronny i niezależny.

### **Warunki powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego**

Wymogi, które muszą spełniać kandydaci na sędziów określają art. 115 i 116 projektu p.u.s.p. Pierwszy z nich dotyczy osób, które starają się o objęcie urzędu sędziego po uprzednim pełnieniu obowiązków sędziego jako asesor przez co najmniej trzy lata, zaś drugi z nich dotyczy możliwości powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego sędziów sądów administracyjnych lub wojskowych oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych (prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz,

---

<sup>17</sup> Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 27.03.2013 r., K 27/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 29.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

prezes, wiceprezes, radca Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej) legitymujących się odpowiednim stażem zawodowym.

Kryteria te nie budzą poważniejszych wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją, gdyż w przeważającym zakresie powtarzają rozwiązania zawarte w obowiązującej obecnie ustawie. Projekt p.u.s.p. zakłada jednak wyeliminowanie możliwości powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych – osoby takie będą mogły ubiegać się jedynie o stanowisko asesora (art. 93 § 2 pkt 6 Projektu). Można zastanawiać się, czy takie rozwiązanie jest racjonalne – stanowisko asesora zapewne nie będzie postrzegane jako atrakcyjne dla osób z uznanym dorobkiem naukowym. Co więcej, w dalszym ciągu, będą one mogły ubiegać się o urząd sędziowski w najważniejszych organach władzy sądowniczej, tj. Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym i Trybunale Konstytucyjnym. W tym kontekście wyłączenie tej drogi powołania w stosunku do kandydatów na sędziów sądów powszechnych nie wydaje się racjonalne.

Ponadto, w przeciwieństwie do obecnie obowiązującej ustawy Projekt p.u.s.p. nie różnicuje wymogów w zależności od szczebla sądu – kandydaci do pełnienia stanowiska sędziego sądu powszechnego w sądzie okręgowym i regionalnym będą więc musieli spełnić takie same kryteria. Wyjątkiem jest tu jednak art. 135 § 4 pkt 1 Projektu p.u.s.p., zgodnie z którym o przeniesienie na stanowisko sędziowskie w sądzie regionalnym będzie się mógł ubiegać wyłącznie sędzia legitymujący się co najmniej 5-letnim doświadczeniem orzecznictwem – wnioski sędziów niespełniających tego warunku zostaną pozostawione bez rozpoznania.

### **Wynagrodzenia sędziów i asesorów sądów powszechnych**

W ramach obecnie obowiązującej ustawy przewiduje się, że podstawą wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego, okręgowego i apelacyjnego jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedzającego, chyba że miałyby być ono niższe niż w roku poprzednim – wówczas nie zostaje zmniejszone. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego ustala mnożąc wspomniane wyżej przeciętne wynagrodzenie przez mnożniki określone w załączniku do ustawy.

Projekt prawa o ustroju sądów powszechnych przewiduje zbliżone rozwiązania, wskazując, jednakże, że po 5 latach pracy sędzia uprawniony jest do wyższej stawki wynagrodzenia. Wyjątkiem od tej reguły są sytuacje, gdy został on ukarany dyscyplinarnie (karą inną niż kara upomnienia) lub prezes sądu trzykrotnie zwrócił mu uwagę co do sprawności postępowania. Zmianie nie ulegają także regulacje dotyczące dodatku funkcyjnego i za długoletnią pracę.

Projekt p.u.s.p. modyfikuje jednak liczbę stawek i wysokość mnożników. Załącznik do obecnie obowiązującej ustawy przewiduje dziesięć stawek (od 2,05 do 3,23 wysokości przeciętnego wynagrodzenia). Zgodnie z p.u.s.p. sędziemu sądu rejonowego przysługują stawki od pierwszej do piątej, sędziemu sądu okręgowego – od czwartej do ósmej, sędziemu sądu apelacyjnego - od siódmej do dziesiątej. Sędziemu obejmującemu stanowisko w sądzie rejonowym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce pierwszej, w sądzie okręgowym – w stawce czwartej albo bezpośrednio wyższej (jeżeli wcześniej przysługiwała mu czwarta lub piąta stawka), w sądzie apelacyjnym – w stawce siódmej albo bezpośrednio wyższej (jeżeli wcześniej przysługiwała mu siódma lub ósma stawka). Asesorowi przysługuje 80% wynagrodzenia zasadniczego przysługującego w stawce pierwszej, powiększonego o składki na ubezpieczenie społeczne (w praktyce jest to mnożnik 1,64).

W miejsce dziesięciu stawek Projekt p.u.s.p. proponuje wprowadzenie siedmiu nowych stawek (od 2,05 do 3,00 przeciętnego wynagrodzenia). W związku z wprowadzeniem jednolitego statusu sędziego, jedynym źródłem wynagrodzenia zasadniczego sędziów będzie staż pracy. Asesorowi przysługiwać będzie wynagrodzenie w stawce pierwszej, natomiast sędziemu obejmującemu urząd sędziego sądu powszechnego – w stawce drugiej.

Projekt przepisów wprowadzających zawiera przy tym mechanizm przejścia ze stawek przewidzianych obecnie obowiązującymi przepisami na stawki przewidziane projektem p.u.s.p. W przypadku większości sędziów spowoduje on stopniowe zwiększanie wynagrodzeń i przejście do nowego systemu stawek w perspektywie czterech lat od wejścia ustawy w życie. W zasadzie jest to system niebudzący większych kontrowersji.

Trzeba jednak zauważyć, że przepisy nie są korzystne dla sędziów sądów apelacyjnych z największym doświadczeniem, którym przysługiwałoby wynagrodzenie w stawce dziewiątej (mnożnik 3,12) i dziesiątej (mnożnik 3,23). W świetle Projektu p.u.s.p. najwyższą stawką była stawka siódma (mnożnik 3,00) i taką stawkę sędziowie ci by otrzymali, jednakże wynagrodzenie nie mogłoby być niższe niż przysługujące przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 187 ust. 1 pkt 9 projektu przepisów wprowadzających PUSP). Oznacza to, że wynagrodzenie zasadnicze tych sędziów nominalnie nie rosłoby wraz z ogłaszaniem kolejnych wartości średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Wydaje się, że jest to nieuzasadnione i nieproporcjonalne zróżnicowanie sytuacji sędziów, z których jedni otrzymują podwyżki wynagrodzeń zasadniczych, a inni – nie.

Należy także zauważyć, że Projekt p.u.s.p. proponuje rezygnację z polityki powiązania zasad wynagrodzeń sędziów i prokuratorów. Prowadzi to do kontrowersyjnego zróżnicowania wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorów. Na początku kariery wynagrodzenia prokuratorów byłyby niższe niż sędziowskie, natomiast prokuratorzy prokuratur regionalnych mogliby uzyskać wynagrodzenie w wysokości dotychczasowej stawki dziewiątej i dziesiątej (3,12 i 3,23), chociaż maksymalne wynagrodzenie sędziów mogłoby zostać ustalone maksymalnie na poziomie mnożnika 3,00.


### **Wynagrodzenia sędziów i asesorów sądów administracyjnych**

Projekt modyfikuje również zasady wynagradzania sędziów i asesorów sądów administracyjnych. W świetle obowiązujących przepisów do wynagrodzeń sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stosuje się odpowiednio przepisy o wynagrodzeniu sędziów sądów apelacyjnych, tj. od stawki siódmej (mnożnik 2,75), natomiast wynagrodzenie zasadnicze asesora odpowiada wynagrodzeniu według stawki czwartej (mnożnik 2,36). Wedle Projektu przepisów wprowadzających PUSP do wynagrodzeń sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stosuje się przepisy o wynagrodzeniu sędziów sądów powszechnych, z tym, że sędziemu sądu administracyjnego obejmującemu stanowisko po raz pierwszy przysługuje – co do zasady – wynagrodzenie zasadnicze w stawce trzeciej (mnożnik 2,45), natomiast wynagrodzenie zasadnicze asesora odpowiada wynagrodzeniu zasadniczemu sędziego sądu powszechnego w stawce pierwszej (mnożnik 2,05). Należy stwierdzić, że o ile w przypadku sędziów sądów powszechnych w większości przypadków Projekt p.u.s.p. doprowadzi do podwyższenia wynagrodzenia, to w przypadku sądów administracyjnych można zaobserwować trend skutkujący obniżaniem wynagrodzeń osób rozpoczynających pełnię funkcji sędziowskich w sądownictwie administracyjnym, co negatywnie może wpłynąć na atrakcyjność tego zawodu prawniczego.

Nadto należy zauważyć, że w świetle projektowanych przepisów ustawodawca niekonsekwentnie traktuje relację sądów administracyjnych i sądów powszechnych, co jest widoczne szczególnie na gruncie wynagrodzeń asesorów i sędziów. Z jednej strony widać bowiem tendencję do zrównania statusu sędziów i asesorów sądów powszechnych i administracyjnych – wynagrodzenie asesora WSA ma być równe wynagrodzeniu asesora w sądzie powszechnym. Z drugiej jednak strony w mocy pozostają surowsze wymogi kwalifikacyjne na stanowisko asesora WSA niż asesora w sądzie powszechnym. Ponadto objęcie stanowiska sędziego WSA po asesurze skutkuje uzyskaniem prawa do wynagrodzenia w stawce trzeciej, natomiast w sądownictwie powszechnym – w stawce drugiej .

Z wyrazami szacunku

Maciej Nowicki  
Prezes Zarządu  
[podpisano elektronicznie]

Iceland   
Liechtenstein **Active**  
Norway **citizens fund**

*Uwagi zostały opracowane ramach projektu*

*„Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce” finansowanego ze środków EOG w ramach Funduszu Aktywni Obywatele, przy udziale prawników Programu Spraw Precedensowych HFPC.*