



Ministerstwo Sprawiedliwości



Podsekretarz Stanu
Dariusz Mazur

BK-VII.0520.95.2024
Warszawa, 10 czerwca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 2266 złożoną przez posła Daniela Milewskiego do Ministra Sprawiedliwości w sprawie *zapowiedzi odpolitycznienia sądownictwa*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Uprzejmie wskazuję, że w dniu 20 lutego 2024 r. Rada Ministrów przyjęła i skierowała do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 219). W dniu 12 kwietnia 2024 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Następnie przedmiotowa ustawa została rozpatrzona przez Senat, który wniósł do niej poprawki w dniu 9 maja 2024 r. Aktualnie uchwała Senatu w sprawie ww. ustawy została skierowana do rozpatrzenia przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Celem procedowanej ustawy jest przede wszystkim przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz usunięcie negatywnych konsekwencji wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 r. Ustawa ma również na celu dostosowanie przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, w tym gwarancji niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. Jednym z zasadniczych skutków omawianej ustawy będzie doprowadzenie do sytuacji, w której nie będzie dochodziło do powoływania kolejnych sędziów, których umocowanie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sposób niezawisły i bezstronny mogłoby podlegać kwestionowaniu.

W związku z powyższym wprowadza się rozwiązanie, zgodnie z którym sędziowie – członkowie Krajowej Rady Sądownictwa, jako reprezentanci władzy sądowniczej, zgodnie ze standardem europejskim, winni być wybierani przez sędziów, nie zaś przez Sejm. W Krajowej Radzie Sądownictwa będą reprezentowani wszyscy sędziowie (Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych).

Celem powyższych regulacji jest zapewnienie w Radzie możliwie najszerzej reprezentacji sędziów. Regulacja zmierza do zapewnienia uczestnictwa w Radzie sędziom wszystkich sądów, odpowiedniego do ich liczebności, w związku z czym proponuje się, aby do składu Rady wybierani byli przez sędziów: jeden sędzia Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów apelacyjnych, trzech sędziów sądów okręgowych, sześciu sędziów sądów rejonowych, jeden sędzia sądu wojskowego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Ustawa uchwalona przez Sejm zakłada, że w pierwszych wyborach do KRS prawo kandydowania na członka KRS nie przysługuje sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem przepisów ustawy o KRS w brzmieniu dotychczasowym. Senat wprowadził jednak poprawkę usuwającą ten przepis, w związku z czym każdy sędzia, bez względu na okoliczności jego powołania, miałby bierne prawo wyborcze w wyborach do KRS. Senat uzasadnił swoją poprawkę zastrzeżeniami natury konstytucyjnej, w szczególności w kontekście standardu wyrażonego w art. 187 ust. 1 pkt 2, jak również argumentami sformułowanymi na tle tego wzorca w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. (K 25/07) oraz oceną wyrażoną w Pilnej wspólnej opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej do spraw Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w której wskazano, że rozwiązanie związane z pozbawieniem wskazanej grupy sędziów biernego prawa wyborczego w wyborach członków KRS „jest pozbawione kryterium indywidualnej oceny, a zatem budzi wątpliwości co do swojej proporcjonalności” (wniosek z pkt 81). Senacka poprawka nie została jeszcze rozpatrzona przez Sejm.

Jako organ zarządzający i przeprowadzający wybory członków KRS będących sędziami wskazano Państwową Komisję Wyborczą, będącą najwyższym organem właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Uchwalona ustawa reguluje obligatoryjne wysłuchanie publiczne i możliwość zadawania pytań kandydatom na członków Rady. Instytucja ta nawiązuje do nieformalnej instytucji Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów TK i Prokuratora Generalnego. Za właściwe należy uznać sformalizowanie tej instytucji, tak aby opinia publiczna mogła zapoznać się z wszystkimi kandydaturami i skonfrontować je z wynikiem wyborów. Publiczne wysłuchanie kandydatów, obejmujące ich wystąpienie i możliwość zadawania pytań organizuje Państwowa Komisja Wyborcza nie później niż do 7 dni przed dniem wyborów.

Zakłada się również utworzenie przy Krajowej Radzie Sądownictwa Rady Społecznej jako organu doradczego, w szczególności w sprawach dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich i asesorskich. Celem powołania Rady jest zapewnienie otwartego udziału organizacji obywatelskich i zawodowych w formułowaniu strategii reform w sądownictwie oraz w celu zagwarantowania obiektywizmu w procesie ich monitorowania. Pozwoli ona na pełną kontrolę procesu nominacyjnego sędziów. Ostatecznie będzie istotnym gwarantem przestrzegania zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów, wyrazem obywatelskiego współdziałania i współodpowiedzialności za decyzje Rady. Krajowa Rada

Sądownictwa dzięki powstaniu Rady Społecznej będzie w stanie skuteczniej chronić sądy przed politycznymi naciskami.

W przepisach przejściowych przewidziano zakończenie działalności w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych spośród sędziów przez Sejm na podstawie przepisów uchwalonych w grudniu 2017 r. Przepisy te wprowadziły tryb wyboru naruszający normy konstytucyjne, w szczególności przerwanie trwającej ówczesnie, czteroletniej kadencji członków Rady (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP), a także przejęcie przez Sejm RP wyboru 15 sędziów – członków Rady, niezgodnie z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 7, art. 10 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego osoby wybrane w niekonstytucyjnym trybie, z rażącym naruszeniem prawa, nie mogą jednocześnie odwoływać się do konstytucyjnej ochrony trwałości czteroletniej kadencji wybieralnego członka KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP). W celu zapewnienia ciągłości działania konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, zakończenie działalności tych osób nie nastąpi jednak z mocy ustawy z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, lecz z dniem ogłoszenia wyników pierwszych wyborów sędziów – członków KRS.

Ponadto wskazuję, że rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającym rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) wprowadzono zakaz rozpatrywania wniosków o wyłączenie sędziego ze względu na sposób powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego przez sędziów powołanych w tym samym trybie. Zastosowanie tego rozwiązania uniemożliwia udział w rozpatrywaniu takich wniosków sędziom powołanym przez KRS utworzoną na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o KRS, a zatem KRS, która budzi wątpliwości odnośnie jej niezależności. Wymaga przy tym odnotowania, że rozwiązania te zostały uznane za niezgodne z Konstytucją wyrokiem z dnia 16 maja 2024, sygn. akt U 1/24, przez Trybunał Konstytucyjny, którego zdolność do wykonywania zadań tego organu należy zakwestionować, z przyczyn wskazanych w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198).

Na etapie uzgodnień, konsultacji i opiniowania znajduje się również projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (nr UC35 w wykazie Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów). Celem przedmiotowego projektu jest zwiększenie transparentności procedur delegowań orzeczniczych i ich ściślejsze uregulowanie w celu zwiększenia gwarancji sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Projekt ten służy wykonaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że: „*Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywany w świetle art. 2 TUE oraz art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi minister sprawiedliwości państwa członkowskiego może, na podstawie kryteriów, które nie zostały podane do publicznej wiadomości, z jednej*

strony delegować sędziego do sądu karnego wyższej instancji na czas określony albo na czas nieokreślony, zaś z drugiej strony w każdym czasie, na podstawie decyzji, która nie zawiera uzasadnienia, odwołać sędziego z tego delegowania, niezależnie od tego, czy nastąpiło ono na czas określony, czy na czas nieokreślony”.

W konsekwencji powyższego orzeczenia projektodawca podjął decyzję o konieczności modyfikacji dotychczasowego modelu tzw. delegacji orzeczniczych poprzez wprowadzenie dodatkowych elementów warunkujących dopuszczalność delegowania (i odwołania z delegowania) oraz towarzyszącej delegowaniu procedury, a także na nowo określając zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia z tytułu delegowania. W projekcie ustawy wskazano zatem, w jakich przypadkach delegowanie sędziego do innego sądu jest dopuszczalne. Minister Sprawiedliwości, w miejsce odwołania się do blankietowej normy warunkującej dopuszczalność delegowania racjonalnym wykorzystaniem kadr sądownictwa, będzie zobligowany do dokonania analizy obciążenia pracą sędziów i asesorów sądu (oraz pionu orzeczniczego), do którego miałyby nastąpić delegowanie, na tle innych sądów, w szczególności sąsiadnych sądów równorzędnych, biorąc przy tym pod uwagę uwarunkowania dotyczące ich bieżącego funkcjonowania, jak choćby liczba wolnych etatów sędziowskich czy asesorskich, długotrwałe nieobecności orzeczników, czy planowane przejścia w stan spoczynku, mogące przemawiać za potrzebą tymczasowego, kadrowego wzmocnienia albo też wskazujące na niezasadność delegowania.

Projekt określa również sposób wyboru osoby albo osób, którym delegowanie może zostać zaproponowane. Czynniki, jakie winny zostać wzięte pod uwagę, obejmują w szczególności ocenę wpływu delegowania danego sędziego na sąd będący miejscem pełnienia przez niego służby (w szczególności w zakresie relacji sytuacji, jaka powstanie po uszczupleniu zasobu kadrowego tego sądu względem sytuacji w sądzie będącym miejscem delegowania, uzasadniającej skorzystanie z instytucji delegowania), jak i ocenę efektywności pracy oraz dotychczasowego dorobku zawodowego kandydata.

W myśl nowych regulacji odwołanie z delegowania do innego sądu wymaga uzasadnienia. Rozwiązanie to realizuje, w powiązaniu z wcześniej opisanymi zmianami, istotę omówionego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej poprzez zapewnienie wewnętrznej transparentności działań Ministra Sprawiedliwości w zakresie ewentualnego odwołania sędziego delegowanego z delegowania, nakładając na Ministra obowiązek uzasadnienia podjętej decyzji. Projektodawca nie zdecydował się przy tym na określenie wprost w ustawie kryteriów odwołania sędziego z delegowania (a contrario winno ono następować w przypadku wygaśnięcia przesłanek delegowania do danego sądu, ustania zasadności delegowania sędziego z danego sądu, ewentualnie, w szczególnych przypadkach, zaistnienia okoliczności po stronie delegowanego sędziego stojących na przeszkodzie kontynuowaniu delegowania). Opisywany cel instytucji delegowania, świadomość sędziego delegowanego dotycząca jedynie czasowej zmiany miejsca pełnienia służby w interesie wymiaru sprawiedliwości z możliwością zakończenia delegowania bez uprzedzenia, a także zasada nakazująca dokończenie spraw rozpoczętych w miejscu delegowania wydają się stanowić okoliczności przemawiające za tym, by nie wprowadzać niemożliwych, wszak do enumeratywnego określenia, przesłanek odwołania z delegowania.

Nie wydaje się, by istniało realne zagrożenie niezawisłości sędziowskiej w systemie tak ukształtowanym, jak projektowany, co najmniej zaś nie sposób przyjąć, by zaproponowanie katalogu warunków odwołania z delegowania, który siłą rzeczy musiałby operować klauzulami generalnymi i przesłankami ocennymi, mogło podnieść poziom gwarancji niezawisłości. Charakter delegowania oraz jego cel (raz jeszcze należy podkreślić, że delegowanie nie służy interesowi sędziego) stoi przy tym na przeszkodzie wprowadzaniu sądowej drogi kontroli odwołania z delegowania.

Nowa regulacja zakłada również, że Minister Sprawiedliwości ma obowiązek ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji wraz z uzasadnieniem o każdym dokonanym przez niego delegowaniu sędziego oraz o każdym odwołaniu albo ustąpieniu z delegowania. Rozwiązanie takie gwarantuje, obok wewnętrznej (pomiędzy organem dokonującym delegowania i z niego odwołującym, a danym sędzią), także zewnętrzną, udostępnianą erga omnes, informację o delegowaniu i jego zakończeniu, i – o ile nastąpiło wskutek odwołania – o przyczynach wydanej decyzji. Zapewni to powszechną dostępność wiadomości o wszelkich przesunięciach kadrowych w wymiarze sprawiedliwości wraz z motywami podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości decyzji w tym zakresie, gwarantując tym samym transparentność procesów związanych z delegowaniami. Dodatkowo zaś jawność i poddanie publicznemu osądowi wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień w zakresie delegowania sędziów do wykonywania czynności orzeczniczych w innych sądach winno przyczynić się do prowadzenia racjonalnej i przekonującej polityki kadrowej.

Projektowana ustawa zawiera również regulacje nakierowane na odejście od dotychczasowej zasady, w myśl której sędziemu delegowanemu wyłącznie do sądu równorzędnego przysługiwał dodatek funkcyjny wizytatora sądu okręgowego na rzecz zapewnienia dodatku z tytułu delegowania określonego jako procent podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego na rzecz każdego delegowanego (do innego sądu) sędziego. Dodatek z tytułu delegowania, którego wysokość będzie określona w sposób niedający możliwości indywidualizowania, stanowić będzie 12,5% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, a po upływie sześciu miesięcy delegowania – 25% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, to jest na poziomie do wysokości dolnej granicy obecnego dodatku wizytatora w sądzie okręgowym, bez względu na to, do jakiego rzędu sądu następuje delegowanie.

W kontekście sygnalizowanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przywołanym wyroku łączenia przez Ministra Sprawiedliwości funkcji Prokuratora Generalnego (będącego przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury) oraz organu właściwego do delegowania i odwoływania z delegowania sędziów, w tym orzekających w sprawach karnych, jako okoliczności mogącej wzbudzić u jednostek uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych sędziów delegowanych, gdy orzekają oni w takiej sprawie, wskazać należy, że niezależnie od zmian proponowanych w przywołanym powyżej projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, trwają prace nad rozwiązaniami prawnymi, które doprowadzą do rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

Ponadto trwają intensywne prace, których celem jest przywrócenie elementarnego ładu w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, w tym m.in. w zakresie odnoszącym się do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, niezawisłości sędziowskiej i zagwarantowania niezależności władzy sądowniczej. Mając na uwadze jednak, że ostateczny kształt rozwiązań, jakie powinny zostać zaproponowane w tym zakresie, nie został jeszcze przesądzony, również z uwagi na szeroki zakres koniecznych reform i znaczny stopień skomplikowania wyzwań, przed którymi stoi ustawodawca, nie jest możliwe przedstawienie na obecnym etapie bardziej szczegółowych informacji.

Z wyrazami szacunku

Dariusz Mazur
Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/