

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 9 stycznia 2024 r.

**w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniające
rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (B 800)**

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, zmieniającym rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (B 800), przedstawionym razem z pismem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2023 r. (znak DLUS-II.4601.3.2023), opiniuje projekt negatywnie jako sprzeczny z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego dotyczącymi zasad kształtowania ustroju sądów i postępowania przed sądami.

I. Zagadnienia wstępne

Przekazany Radzie do zaopiniowania projekt sformułowany został wyraźnie w celu bezpośredniego naruszenia konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji), co jest sprzeczne także z standardami europejskimi oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Przedstawione propozycje zmian w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych stanowią zagrożenie dla podstawowych zasad ustrojowych państwa, godząc w prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Konsekwencją wejścia w życie przedmiotowych zmian może być naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Opiniowany projekt stanowi w swojej istocie bezpośrednią próbę naruszenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz ich podporządkowania poleceniom Ministra Sprawiedliwości, lekceważąc treść art. 178 ust. 1 Konstytucji, z którego jednoznacznie wynika, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji i ustawom.

Minister Sprawiedliwości uzasadniając projekt przedstawił proponowane w nim rozwiązania jako preludeum do późniejszych zmian na poziomie ustawowym, co dobitnie świadczy o planowanym wkroczeniu aktu wykonawczego Ministra Sprawiedliwości w materię zastrzeżoną dla ustawy.

Minister Sprawiedliwości nie uznaje postanowień aktu wyższego rzędu niż projektowany i kwestionuje zasady wprowadzone do polskiego systemu prawnego w ustawie

z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

W związku z powyższym rozporządzenie jest rażąco sprzeczne z zasadami formułowania tego rodzaju aktów wyrażonymi w art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz z zasadą praworządności wynikającą z art. 7 Konstytucji, gdyż ingeruje w materię ustawową wbrew upoważnieniu i treści obowiązującej ustawy. Czyni to w sposób nieudolny, sprzeczny z przepisami obowiązujących ustaw, Konstytucji oraz wyrokami Trybunału Konstytucyjnego.

Projekt Ministra Sprawiedliwości podważa szereg zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej i jest w sposób jaskrawy sprzeczny z aktami prawnym wyższego rzędu oraz orzeczeniami polskiego Trybunału Konstytucyjnego – w szczególności z wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie K 12/18 potwierdzającym zgodność określonej w ustawie procedury wyboru członków do Krajowej Rady Sądownictwa z Konstytucją, w tym z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

II. Projektowana zmiana zasad przydzielania spraw (§ 43 ust. 1a Regulaminu urzędowania sądów powszechnych)

Projektodawca, w konsekwencji uznawanych przez siebie racji, negatywnie ocenia trzon rozwiązań obecnie obowiązującej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. W konsekwencji projektowany § 43 ust. 1a Regulaminu urzędowania sądów powszechnych zakłada, że sędziowie, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, byłoby wyłączeni z rozpoznawania wniosków o wyłączenie sędziego, jeśli wśród podstaw tego wniosku znajdowałaby się okoliczność dotycząca powołania sędziego. Proponowana zmiana kreuje dodatkową podstawę wyłączenia z mocy prawa sędziego (*iudex inhabilis*), która to podstawa nie została uregulowana w ustawach procesowych, odpowiednio w art. 48 k.p.c. i art. 40 k.p.k.

Podstawy wyłączenia z mocy prawa sędziego zostały uregulowane w sposób pełny w przywołanych przepisach, które zawierają katalog zamknięty tych podstaw. Niedopuszczalne jest rozszerzanie podstaw wyłączenia sędziego z mocy prawa w akcie podustawowym, jaki stanowi rozporządzenie. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne przede wszystkim z prawem

obywatela do sądu wyrażonym w art. 45 Konstytucji oraz z zasadą ustawowego określania zasad dotyczących przebiegu postępowania sądowego wyrażoną w art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Projektowany przepis nie mieści się także w delegacji ustawowej wynikającej z art. 41 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z ustawowym upoważnieniem do wydania rozporządzenia, Minister Sprawiedliwości może ustalić szczegółowe „warunki uczestniczenia w przydziale tylko niektórych kategorii spraw rozpoznawanych w wydziale”. Te warunki dotyczą specjalizacji, która ma charakter dobrowolny i czasowy. Ponadto jest oczywiste, że w rozporządzeniu nie można ustalić kryterium podziału na sędziów „lepszycy” i „gorszyzy”. Tymczasem projektowana instytucja ma charakter trwały i obligatoryjny oraz wprowadza nieznanie kryterium różnicujące, stanowiące wyraz opinii projektodawcy co do wadliwosci procedury nominacyjnej toczącej się na podstawie obowiązującej ustawy. Trzeba też przypomnieć projektodawcy, że ustawodawca powierzył ustalenie podziału czynności w sądzie prezesowi danego sądu, co wynika z art. 22a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Prezes sądu ustalając podział czynności ma uwzględniać specjalizację sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, zapewniać właściwe rozmieszczenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w wydziałach sądu i równomiernie rozkładać na nich obowiązki w celu zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego. Stąd proponowane rozwiązanie legislacyjne wkracza w ustawowe kompetencje prezesa sądu.

Projektodawca zdaje się też pomijać art. 42a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, co także świadczy o wadliwosci projektowanego § 43 ust. 1a Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Jakikolwiek wniosek o wyłączenie sędziego, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu, musi być traktowany jako wniosek złożony w trybie art. 42a ustawy o ustroju sądów powszechnych i winien być rozpoznany według reguł określonych w tym przepisie. Przepis art. 42a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów o wyłączeniu sędziego wynikających z przepisów ustaw procesowych. Tymczasem art. 42a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych nie przewiduje podstaw wyłączenia z mocy prawa sędziego od rozpoznania wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności, a co za tym idzie zastosowanie mają ogólne reguły dotyczące rozpoznawania wniosku o wyłączenie sędziego, które wynikają z ustaw procesowych.

Minister Sprawiedliwości nie uwzględnia także problemów praktycznych, jaki wywołałoby wprowadzenie przedmiotowej regulacji, która obok istniejących już sporów zrodziłaby kolejne, przyczyniając się do anarchizacji sądownictwa. Projektowane rozwiązanie nie wskazuje też, jaki podmiot będzie odpowiadał za jego zastosowanie: prezes sądu, przewodniczący, a może osoba wyznaczona do obsługi SLPS (system losowego przydziału spraw). Odwołanie się do SLPS wskazuje, że w praktyce byłby to urzędnik sądowy odpowiedzialny za obsługę tego systemu. Oznacza to, że to urzędnik musiałby szczegółowo zapoznawać się z pismem strony, jeszcze przed jego rejestracją w SLPS. Przyjęcie założenia, że orzeczenie wydane w oparciu o wniosek o wyłączenie sędziego stanowi akt ustrojowy rodzący skutki *erga omnes* i ma wpływ na status sędziego, który został wyłączony od rozpoznania sprawy, mogłoby ewentualnie uzasadniać powołanie się na zasadę, że *nikt nie może być sędzią we własnej sprawie*. Jednakże skutkiem wyłączenia sędziego nie będzie złożenie sędziego z urzędu, co dostrzega projektodawca, a zatem kwestia ta nie wymaga szczegółowego rozwinięcia. Tym niemniej projektowany mechanizm może być używany jak oręż w rękach niektórych sędziów, którzy kierując się arbitralnym i subiektywnym poczuciem sprawiedliwości mogą dokonywać prób podważenia zaufania, jakim dany sędzia winien cieszyć się w społeczeństwie, dając upust swoim emocjom. Rodzi się zatem pytanie: czy celem projektu jest zadowolenie grupy sędziów, a może wzniesienie pożaru w sądownictwie? Nie jest jasne, czy projektodawca ma tego świadomość.

W uzasadnieniu projektu powołano się na zasadę: *nemo iudex in causa sua*. Konsekwentne stosowanie zasady, że *nikt nie może być sędzią we własnej sprawie* wymagałoby jej rozciągnięcia na wszystkich sędziów. Powołanie się na wadę nominacyjną przez wnioskującego powinno skutkować zatem wyłączeniem wszystkich sędziów, których powołanie zostało obarczone tożsamą wadą, na którą powołuje się strona. Projektodawca zdaje się nie znać praktyki orzeczniczej. Przyjmuje założenie, że wszystkie wnioski o wyłączenie sędziego zawierające jako podstawę okoliczności związane z jego powołaniem, dotyczą sędziów powołanych na wniosek KRS ukształtowanej ustawą z 8 grudnia 2017 r. Tymczasem tak nie jest (zob. wyrok TSUE z dnia 29 marca 2022 r. sygn. C-132/20). Praktyka wskazuje, że równie często strona domaga się wyłączenia sędziego powołanego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa sprzed 2018 roku, jak i po. Należy zatem także postawić zarzut nieuzasadnionej dyskryminacji oraz na pozbawienie obywatela prawa do sądu ustanowionego ustawą. Wskazać należy, że procedura nominacyjna zwieńczona powołaniem sędziego przez Prezydenta jest wieloetapowa i pewne jej elementy były w przeszłości zakwestionowane przez

Trybunał Konstytucyjny. Wymienić należy tytułem przykładu: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., sygnatura K 18/09, OTK-A 2017/48 wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, wyrok z dnia 19 listopada 2009 r., K 62/07, wyrok z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygnatura K 40/07, wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., P 6/99, wyrok z dnia 27 maja 2008 r. SK 57/06 - OTK-A 2008/4/63.

Warto zatem postawić pytanie, jakie racje legły u podstaw propozycji legislacyjnej, aby sędziów powołanych bez wad proceduralnych stwierdzonych orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, wyłączyć od rozpoznania wniosków zawierających takie zarzuty, a sędziów, którzy zostali powołani po przeprowadzeniu procedury obarczonej wadami, nie wyłączać.

Należy zauważyć, że w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 marca 2019 roku 26374/18 (Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.), na które to orzeczenie zdaje się powoływać projektodawca, poprzez wymóg „ustanowienia” sądu ustawą obejmuje proces powoływania sędziów w ramach krajowego porządku prawnego i krajowego wymiaru sprawiedliwości, który w praworządym państwie musi zostać przeprowadzony zgodnie z regułami prawa krajowego obowiązującego w czasie powołania.

Niezrozumiałe dlatego jest ograniczanie w możliwości orzekania sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z procedurą określoną przez władzę ustawodawczą, uprawnioną konstytucyjnie do określania sposobu wyboru kandydatów na urząd sędziowski, ostatecznie powołanych przez Prezydenta na konkretne stanowisko sędziowskie z konstytucyjnie określonymi ramami władzy sędziowskiej. Europejski Trybunał Praw Człowieka dopuścił możliwość, że sądy krajowe przy badaniu kwestii „legalności” sędziego, jego niezawisłości i bezstronności mogą nie być obiektywne, a ich orzeczenia arbitralne i oczywiście nieracjonalne podkreślając, że ocena spełnienia wymogów sądu, o którym mowa w art. 6 Konwencji należy ostatecznie do ETPC.¹

Niezależnie od powyższego nie może projektodawca tracić z pola widzenia, że art. 6 ust. 1 został uznany za częściowo niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 8 ust. 1 za niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP Konstytucji

¹ Teza 244 i 257 wyroku z 1 grudnia 2020 roku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Wielka Izba sprawa Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (*Skarga nr 26374/18*).

RP, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2021 r. sygn. akt K 6/21 (Dz.U.2021.2161) i z dniem 26 listopada 2021 r. przepis utracił moc w zakresie, w jakim pojęciem sądu użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nadto wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. sygn. akt K 7/21 (Dz.U.2022.643) z dniem 21 marca 2022 r. art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze częściowo został uznany za niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. sygn. akt K 7/21 (Dz.U.2022.643) i w konsekwencji z dniem 21 marca 2022 r. przepis utracił moc w zakresie, w jakim przy ocenie spełnienia warunku "sądu ustanowionego ustawą" dopuszcza pomijanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w jakim przy ocenie spełnienia warunku "sądu ustanowionego ustawą" umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji, przy ocenie spełnienia warunku "sądu ustanowionego ustawą" upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Także art. 41 § 1 k.p.k. częściowo został uznany za niezgodny z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19 (Dz.U.2020.413) i z dniem 12 marca 2020 r. wymieniony wyżej przepis stracił moc w zakresie, w jakim dopuszczał rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U.2019.84). Art. 49 § 1 został uznany za częściowo niezgodny z art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2020 r. sygn. akt P 13/19 (Dz.U.2020.1017) z dniem 9 czerwca 2020 r. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady

Sądownictwa. Analogicznie art. 49 § 1 k.p.c. częściowo został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2022 r. sygn. akt P 10/19 (Dz.U.2022.480) i utracił z dniem 28 lutego 2022 r. moc w zakresie, w jakim za przesłankę mogącą wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie uznaje jakąkolwiek okoliczność odnoszącą się do procedury powoływania tego sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa do pełnienia urzędu. Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I 4110 1/20, OSNKW nr 2/2020, poz. 7), na którą powołuje się skarżący, została wyeliminowana z porządku prawnego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygnatura U 2/20, jako akt normatywny niezgodny z porządkiem konstytucyjnym.

Przypomnieć także należy, że: „*powołanie sędziego następuje na czas nieoznaczony, co w piśmiennictwie odczytuje się nie tylko jako brak konieczności periodycznego odnawiania pełnomocnictwa udzielonego sędziemu, lecz także jako wymóg zagwarantowania zasady nieusuwalności sędziów*” (zob.: wyrok z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48).

W tym kontekście założenia przedstawionego projektu są oparte o dowolnie formułowane opinie sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym.

III. Projektowany §118a Regulaminu urzędowania sądów powszechnych – wytyczne co do treści orzeczeń i uzasadnień.

Projektowany przepis nie odpowiada zasadzie określoności prawa – niezrozumiałość projektowanego §118a Regulaminu urzędowania sądów powszechnych przejawia się przede wszystkim w trudności wyobrażenia praktycznego jego zastosowania. Oczywistym jest, że sędzia wykonuje swoje obowiązki, w tym w zakresie wydawania orzeczeń i formułowania ich uzasadnień, w zgodzie z obowiązującym prawem, w tym wiążącym ją prawem międzynarodowym, w tym prawem europejskim.

Ponadto konkretne wskazywanie w akcie Ministra Sprawiedliwości wymogów co do treści orzeczeń/uzasadnień naruszałoby sferę niezawisłości sędziowskiej – niewyobrażalnym jest bowiem w demokratycznym państwie prawa, by organ władzy wykonawczej narzucał

władzy sądowniczej tego rodzaju dyrektywy. Swoiste sugestie mające zostać zawarte w regulaminie urzędowania sądów powszechnych o np. każdorazowym wskazywaniu w uzasadnieniu orzeczenia np. art. 19 TUE czy art. 6 EKPCz, czy odniesień do zasady pierwszeństwa, bezpośredniego stosowania oraz lojalnej współpracy (...) nie wydają się mieć jakiegokolwiek podstawy ustrojowej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomijając wątpliwości natury legislacyjnej i konstytucyjności treści omawianego przepisu, zwrócić uwagę także należy, że stosowne wymagania określone są w polskim prawie w odpowiednich przepisach procedury cywilnej i karnej (zob. m.in. art. 327¹, 328 k.p.c. oraz art. 424 k.p.k.) – to ustawa jest właściwym aktem do regulowania tego rodzaju kwestii.