



**KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH**

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. **694** /OBSiL/2017

Warszawa, dnia 18 lipca 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.
Data wpływu **18.07.2017r.**

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do wskazanego przy piśmie GMS-WP-173-188/17 z dnia 13 lipca 2017 r. poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 1727), w załączeniu przekazuję stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do przedmiotowego projektu.

Prezes

Krajowej Rady Radców Prawnych

Maciej Bobrowicz

ZSKS-1
KANCELARIA SEJMU
Wydział Podawczy

18.07.2017

WPŁYNĘŁO

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Warszawa, dnia 18 lipca 2017 r.

Stanowisko

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

dotyczące poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym
(druk nr 1727)

Opiniowany projekt ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi kolejny element wprowadzanej konsekwentnie w życie przez resort sprawiedliwości reformy sądownictwa, w ramach której dokonano już kompleksowych zmian ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.), poprzez jej dwie nowelizacje oraz ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.). W istocie zmierzają one do podporządkowania sposobu sprawowania władzy sądowniczej organowi władzy wykonawczej – ministrowi sprawiedliwości, wyposażanemu (poprzez kolejne nowelizacje wskazanych aktów prawnych), w niczym nieograniczone, ustawowe kompetencje do kreowania – w wyniku podejmowania decyzji o charakterze personalnym – obsady kluczowych stanowisk w sądach powszechnych.

W tym kontekście wskazane na wstępie uzasadnienia projektu opiniowanej ustawy założenia, które legły u podstaw owej reformy, mające – zdaniem jej autorów – zagwarantować sprawiedliwość wyroków sądowych (ale już niekoniecznie zgodność z prawem – przyp.), szybsze postępowania i przywrócić społeczne zaufanie do sądów zdają się sugerować, że **projektodawcy utożsamiają ich skuteczną realizację z każdorazowym piastunem stanowiska ministra sprawiedliwości, który miałby**

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

stanowić gwarancję realizacji owych założeń, a w konsekwencji usiłują wyposażać ten organ w kompetencje pozwalające te cele osiągnąć.

Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu wskazane powyżej aspekty reformy dały projektodawcom asumpt do podjęcia działań ustawodawczych zmierzających również do usprawnienia funkcjonowania Sądu Najwyższego i zdemokratyzowania procesu powoływania do niego sędziów, a projektowana regulacja ma gwarantować pełnienie funkcji sędziego przez osoby o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i etycznych, nad czym czuwać będzie utworzona w ramach Sądu Najwyższego nowa, autonomiczna Izby Dyscyplinarna.

Podkreślenia wymaga, iż **zarówno opiniowana jak i wszystkie poprzednie inicjatywy legislacyjne odnoszące się do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wprowadzają konstrukcje oparte na umniejszeniu pozycji ustrojowej władzy sądowniczej względem władzy ustawodawczej (w przypadku KRS) bądź wykonawczej (sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy), prowadząc przy tym do istotnego zachwiania, będącego konstytucyjną zasadą ustrojową, trójpodziału władzy.** Przewidziana w projektowanej ustawie pozycja oraz zakres dyskrejonalnych kompetencji ministra sprawiedliwości w odniesieniu do trybu powoływania, delegowania i przenoszenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz wszczynania i prowadzenia przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych wskazuje na oparcie opiniowanej regulacji na zasadzie jednolitości władzy państwowej z jednoczesnym uprzywilejowaniem władzy wykonawczej, poprzez przyznanie tej ostatniej (konkretnie jej jednoosobowemu organowi) istotnych i nie podlegających kontroli uprawnień w odniesieniu do sądownictwa. Wskazuje na to przeprowadzona poniżej analiza poszczególnych przepisów projektowanej ustawy.

Mając na uwadze obszerność projektowanej ustawy, w zasadzie prowadzącej do kompleksowej rekonstrukcji struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego jak i zmiany statusu jego sędziów oraz zasad ich powoływania – pomijając aspekt trafności tych rozwiązań dla usprawnienia funkcjonowania Sądu Najwyższego – niniejsze stanowisko

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

koncentruje się wokół problematyki istnienia ustawowych mechanizmów gwarantujących zapewnienie przedstawicielowi władzy wykonawczej wpływu (jak się to jawi na gruncie opiniowanego projektu, niczym nieograniczonego) na personalną obsadę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, a w konsekwencji na skład osobowy jego poszczególnych izb. W tym kontekście możliwe jest bowiem dokonanie oceny projektowanej regulacji pod kątem jej zgodności z Konstytucją RP oraz wynikającymi z niej zasadami ustrojowymi państwa, którego elementem bez wątpienia pozostaje Sąd Najwyższy.

Wzorem ostatniego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491) również projekt opiniowanej regulacji jest procedowany jako poselski, co pozwala m. in. na pominięcie obligatoryjnych w przypadku przedłożeń rządowych wymogów odnoszących się do przeprowadzania konsultacji społecznych. Jest to o tyle zastanawiające, że **gospodarzem – wprowadzanej obecnie na wielu płaszczyznach – reformy wymiaru sprawiedliwości zdaje się być jednak resort sprawiedliwości, który konsekwentnie powinien być inicjatorem i jednocześnie autorem wszelkich projektów aktów prawnych mieszczących się w lansowanych przezeń zmianach.** Miało to przecież miejsce w odniesieniu do pierwszej nowelizacji Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. **Zwłaszcza w odniesieniu do przedłożeń dotyczących tak istotnej oraz społecznie wrażliwej materii jaką jest usprawnienie funkcjonowania sądownictwa podjęta próba pominięcia konsultacji i dyskursu publicznego jawi się nie tylko jako kompletnie wadliwa praktyka legislacyjna, ale jaskrawy przejaw lekceważącego traktowania konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, wywodzonej z preambuły do ustawy zasadniczej.** Pochodząca od grupy posłów inicjatywa legislacyjna w przedmiotowej materii jest o tyle zaskakująca i nietypowa, że wraz z nią upublicznione zostały szczegółowo opracowane założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych do projektowanej ustawy, które stanowiąc wymóg formalny projektu ustawy, bez wątpienia, w przedłożonym kształcie, podlegały ustaleniom resortowym.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Z niewiadomych jednak przyczyn minister sprawiedliwości nie okazał się oficjalnym inicjatorem projektowanej regulacji.

Odnosząc się do konkretnych rozwiązań legislacyjnych przewidzianych w projektowanej ustawie **zasadnym jest zwrócenie uwagi na zakres kompetencji przyznanych ministrowi sprawiedliwości względem kształtowania ustroju Sądu Najwyższego jak i składu jego sędziów, w szczególności w krótkim okresie po planowanym wejściu opiniowanej regulacji w życie.**

W powyższym aspekcie za najbardziej kontrowersyjne uznać należy następujące propozycje projektowanych rozwiązań legislacyjnych:

- 1) art. 3 § 2 – minister sprawiedliwości uzyskał kompetencje do ustalenia, z wyłączeniem jakiejkolwiek procedury konsultacyjnej, regulaminu Sądu Najwyższego określającego całkowitą liczbę stanowisk sędziowskich sędziów Sądu Najwyższego (co aktualnie czyni Prezydent RP na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego), liczbę stanowisk sędziowskich Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, szczegółowy podział spraw między izby oraz zasady wewnętrznego postępowania, niejako zawłaszczając monopol na tą materię regulacyjną;
- 2) art. 87 § 1 – minister sprawiedliwości uzyskał dyskrecyjne kompetencje do wskazania, bez ustalenia jakichkolwiek obiektywnych kryteriów, którzy z sędziów Sądu Najwyższego powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów nie przechodzą w stan spoczynku z dniem następującym po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, przy czym przewidziane w art. 108 projektu *vacatio legis* wynosi 14 dni; jednocześnie Minister Sprawiedliwości określi izbę Sądu Najwyższego, w której sędzia Sądu Najwyższego będzie wykonywać obowiązki.

Należy w tym miejscu wskazać, że **według doniesień medialnych, które pojawiły się w godzinach porannych w dniu 18 lipca br. Minister Sprawiedliwości zamierza w tym zakresie zgłosić poprawkę do**

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

projektowanej ustawy, która będzie przewidywać przekazanie wyżej wskazanej kompetencji Krajowej Radzie Sądownictwa. W przekonaniu KRRP, tego typu propozycja nie może zmienić krytycznej oceny proponowanego rozwiązania. Nie do pogodzenia z przepisami Konstytucji jest przeniesienie sędziów SN w stan spoczynku. Trudno zgodzić się bowiem ze stanowiskiem projektodawcy, że przeniesienie w stan spoczynku sędziów SN wypełnia treść art. 180 ust. 5 ustawy zasadniczej umożliwiającego przeniesienie sędziego w stan spoczynku „w razie zmiany ustroju sądów” lub „zmiany granic okręgów sądowych”. **Za niezgodne z treścią art. 180 ust. 5 Konstytucji uznaje się bowiem przeniesienie sędziego w stan spoczynku „nadmiernie wcześnie” lub też podjęcie działań zmierzających do usunięcia sędziów z pełnionych funkcji, jeśli celem w istocie nie byłoby poprawienie funkcjonowania sądów i efektywności ich działania (por. *Wiliński, Karlik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. M. Saffjana i L. Boska, Warszawa 2016 (komentarz do art. 180)*). Ponadto wskazać należy, że nie jest konstytucyjną ani ustawową kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa decydowanie o przejściu sędziów w stan spoczynku.**

- 3) art. 87 § 3 – minister sprawiedliwości uzyskał dyskrecyjne kompetencje do uwzględnienia albo odmowy uwzględnienia wniosku sędziego Sądu Najwyższego, który został przeniesiony w stan spoczynku o przeniesienie go na stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym względnie wskazania innego stanowiska w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym; jednocześnie projektowane przepisy nie przewidują obowiązku uzasadnienia decyzji w tej materii jak również jakiegokolwiek trybu odwoławczego w sytuacji rozstrzygnięcia odmiennego od wnioskowanego;
- 4) art. 88 – ministrowi sprawiedliwości przyznano uprawnienie do dowolnego wskazania sędziego Sądu Najwyższego, wykonującego zadania i kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w sytuacji gdy sędzia

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

zajmujący to stanowisko został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 87 § 1;

- 5) art. 89 § 2 – ministrowi sprawiedliwości przyznano prawo delegowania sędziego sądu powszechnego z co najmniej dziesięcioletnim stażem pracy do pełnienia obowiązków w Sądzie Najwyższym, na wniosek sędziego Sądu Najwyższego zastępującego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub sędziego Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 88;
- 6) art. 31 – minister sprawiedliwości zyskuje kompetencje do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, w sytuacji gdy sędzia ukończy 65 rok życia i złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska;
- 7) art. 37 § 8 i 9 – minister sprawiedliwości uzyskał prawo udzielania zgody na podjęcie przez sędziego Sądu Najwyższego innego zajęcia lub sposobu zarabkowania, w tym zajęć dydaktycznych innych niż wykonywane na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym oraz prawo sprzeciwu w powyższym zakresie, który można zastosować odpowiednio do sędziów Sądu Najwyższego w stanie spoczynku.

Tego rodzaju **rozwiązania zostały zaprojektowane bez przeprowadzenia jakiegokolwiek, choćby powierzchownej, analizy odnoszącej się do potrzeby wzmacniania kompetencji ministra sprawiedliwości w zakresie przyznanych mu prerogatyw bądź wskazania celów jakim miałyby to służyć, oprócz uzyskania decydującego wpływu na obsadzenie wszelkich stanowisk sędziowskich i funkcji w Sądzie Najwyższym według klucza opracowanego w resorcie sprawiedliwości, co będzie naturalną konsekwencją wejścia w życie projektowanej ustawy.**

Analogiczne zastrzeżenia budzą również pozostałe regulacje odnoszące się do wpływu ministra sprawiedliwości na funkcjonowanie Sądu Najwyższego oraz orzekających w nim sędziów, zwłaszcza w kontekście działalności nowoutworzonej w strukturze Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej:

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

- 1) art. 54 i art. 57 § 2 – przyznaje ministrowi sprawiedliwości kompetencję do powołania – nie znanego aktualnie obowiązującej regulacji ustawowej – Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, którego powołanie do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego powoduje wyłączenie innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie, przy czym Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zarówno wszcząć postępowanie jak i wstąpić do postępowania już toczącego się; w konsekwencji następuje wyposażenie ministra sprawiedliwości w instrument procesowy gwarantujący władczy wpływ na bieg postępowań dyscyplinarnych poprzez powoływanie organu uprawnionego do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wyłącznie na podstawie racji ministra; dodatkowo został on wzmocniony instytucją sprzeciwu, który może zostać wniesiony w sytuacji wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zaś jego wniesienie jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania ministra sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika;
- 2) art. 56 § 4 i 5 – przyznaje ministrowi sprawiedliwości prawo wniesienia sprzeciwu od postanowienia o odmowie wszczęcia bądź o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego wydanego przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego, przy czym wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem podjęcia i dalszego prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania ministra sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika;
- 3) art. 104 – przyznaje ministrowi sprawiedliwości prawo wznowienia postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym przez rzecznika dyscyplinarnego przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, jeżeli przemawia za tym dobro wymiaru sprawiedliwości, a zatem w zasadzie w każdym przypadku wpisującym się w ramy tego rodzaju, niedefiniowalnej klauzuli generalnej.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Poddane powyżej analizie przepisy projektowanej regulacji wskazują, iż **będący przedmiotem niniejszego stanowiska projekt ustawy należy oceniać z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy, która wielokrotnie była materia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego**, w tym również w aspekcie pozycji władzy sądowniczej (m. in. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03; 9 listopada 2005 r., sygn. KP 2/05; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 i 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Jego analiza prowadzi do wniosku, iż oparcie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej nie ogranicza się jedynie do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności. **Konsekwencją realizacji tej zasady staje się bowiem ujęcie stosunków między poszczególnymi władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia.** Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP jest zarówno funkcjonalny **podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa** (tak: wyroki z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12).

Przegląd powołanego wyżej orzecznictwa sądu konstytucyjnego, pozwala na uznanie, że na gruncie projektowanej ustawy, w której przewidziano określone rozwiązania systemowe zmierzające do zapewnienia ministrowi sprawiedliwości dyskrecyjnego wpływu na personalną obsadę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, uznać należy je za co do zasady niedopuszczalne oraz sprzeczne z ustawą zasadniczą albowiem prowadzą do zachwiania stanu równowagi pomiędzy władzą sądowniczą i wykonawczą. Projektowana ustawa zakłada bowiem przyznanie ministrowi sprawiedliwości niczym nieograniczonych kompetencji w zakresie powoływania, delegowania i przenoszenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego z jednoczesną rezygnacją z obowiązku wyrażania przez jakikolwiek inny podmiot opinii, choćby niewiążących, o kandydatach na te stanowiska sędziowskie. Prowadzi to do całkowitego

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

wykluczenia przedstawicieli władzy sądowniczej – samorządu sędziowskiego z procedury powoływania osób, których podstawowym zadaniem jest sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i kształtowanie jednolitej wykładni prawa, pozostawiając to w wyłącznej gestii ministra sprawiedliwości.

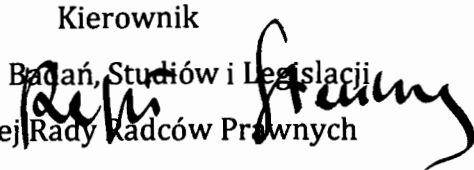
W kontekście projektowanych zmian najistotniejszym powinno być dążenie, aby dokonując ukształtowania wzajemnych relacji pomiędzy władzą sądowniczą, której emanacją są sędziowie Sądu Najwyższego, a władzą wykonawczą, której mandatarium jest minister sprawiedliwości wprowadzić mechanizmy równoważące, pozwalające na wzajemną współpracę tych osób w ramach jednej instytucji publicznej jaką jest konstytucyjny organ państwa – Sąd Najwyższy. Wprowadzenie konstrukcji normatywnej, która wprowadza uprzywilejowanie jednego z tych podmiotów względem drugiego bądź – jak to ma miejsce w opiniowanej ustawie – stwarza strukturę, w ramach której Sąd Najwyższy stanie się powiernikiem oraz wykonawcą woli ministra, całkowicie zdeprawuje konstytucyjne funkcje i misję Sądu Najwyższego. Efektywność działania Sądu Najwyższego i skuteczna realizacja przypisanych mu w ustawie zasadniczej zadań są możliwe do osiągnięcia jedynie poprzez zapewnienie pola do współpracy pomiędzy sędziami Sądu Najwyższego, w tym sprawującymi w nim funkcje prezesów, a ministrem sprawiedliwości, a nie poprzez oparcie tej relacji na zasadach podległości, co ma miejsce w sytuacji przyznania ministrowi kompetencji do arbitralnego wpływu na ich powoływanie. Konsekwencją wprowadzenia tego rodzaju mechanizmu będzie instytucjonalne podporządkowanie sędziów Sądu Najwyższego ministrowi sprawiedliwości, co doprowadzi do instrumentalizacji tego urzędu, czyniąc go wykonawczym wobec decyzji resortowych. Na gruncie ustawy zasadniczej wkraczanie innych władz w organizację i działalność władzy sądowniczej w sferze nieobjętej zasadą niezawisłości, może się dokonywać wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). W sytuacji projektowanej nowelizacji brak jest takiego uzasadnienia.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Rekapituluując stanowisko wskazać należy, iż projektowana regulacja w tym zakresie pozostaje w sprzeczności z art. 173 Konstytucji RP oraz jest niezgodna z jej art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. **Wskazane niezgodności z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP prowadzą do naruszenia gwarantowanej powyższymi przepisami ustawy zasadniczej fundamentalnej zasady ustrojowej, zgodnie z którą sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz.**

Kierownik
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
dr hab. Rafał Stankiewicz



Ważniejsze zmiany

dotyczące ustroju i funkcjonowania Sądu Najwyższego

Ustawa o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (tj. z dnia 22 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1254))	Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727)
Art. 3 § 1. Sąd Najwyższy dzieli się na Izby: 1) Cywilną; 2) Karną; 3) Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych; 4) Wojskową.	Art. 3. § 1. Sąd Najwyższy dzieli się na Izby: 1) Prawa Publicznego; 2) Prawa Prywatnego; 3) Dyscyplinarną. Art. 5. § 1. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą: 1) sprawy dyscyplinarne: a) sędziów Sądu Najwyższego, b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw: - z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999 i 2261), - z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233, 1579 i 2261),

- z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1796, 2016, 2175 i 2261),

- z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 358, 2103 i 2261),

- z dnia r. o komornikach sądowych (Dz. U. ...),

- z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575),

- z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, 2103 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 88, 60 i 803),

- z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177, z późn. zm.),

2) sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;

3) sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku;

§ 2. Izba Dyscyplinarna składa się z

1) Wydziału Pierwszego;

2) Wydziału Drugiego.

§ 3. Wydział Pierwszy rozpatruje w szczególności sprawy:

1) sędziów Sądu Najwyższego;

2) sędziów i prokuratorów dotyczące przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego oraz przewinień

	wskazanych we wniosku, o którym mowa w art. 72 § 3. § 4. Wydział Drugi rozpatruje w szczególności: 1) odwołania od orzeczeń sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji w sprawach sędziów i prokuratorów oraz postanowień i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku; 2) kasacje od orzeczeń dyscyplinarnych; 3) odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa.
Art. 10. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym. Art. 16 § 1. Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego należy: (...) 3) dokonywanie wyboru <u>dwóch</u> kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN i	Art. 12. § 1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym. § 2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej trzech kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym. <i>PRZENIESIENIE SĘDZIÓW SĄDU NAJWYŻSZEGO W STAN SPOCZYNKU - PATRZ UWAGI ZAWARTÉ W KOLEJNYM WIERSZU - art. 87 ust. 1 projektu ustawy o SN</i> (!) Art. 88. Jeżeli sędzia Sądu Najwyższego zajmujący stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 87 § 1, zadania i

przedstawianie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej;	<u>kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wykonuje sędzia Sądu Najwyższego wskazany przez Ministra Sprawiedliwości.</u>
	<u>Art. 87 § 1. Z dniem następującym po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy sędziowie Sądu Najwyższego powołani na podstawie przepisów dotychczasowych przechodzą w stan spoczynku, z wyjątkiem sędziów wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości. W dniu wejścia w życie niniejszej ustawy Minister Sprawiedliwości, w drodze obwieszczenia w dzienniku urzędowym Ministra Sprawiedliwości, wskazuje sędziów Sądu Najwyższego, którzy pozostają w stanie czynnym, mając na uwadze konieczność wdrożenia zmian organizacyjnych wynikających ze zmiany ustroju i zachowanie ciągłości prac Sądu Najwyższego. Minister Sprawiedliwości jednocześnie określi izbę Sądu Najwyższego, w której sędzia Sądu Najwyższego będzie wykonywać obowiązki, mając na uwadze dotychczas zajmowane przez sędziego stanowisko i potrzeby orzecznicze Sądu Najwyższego.</u> <u>§ 2. Sędziom Sądu Najwyższego, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku na podstawie § 1, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 65 lat uposażenie w wysokości wynagrodzenia</u>

	pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. § 3. W terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy sędzia Sądu Najwyższego, który został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie § 1, może złożyć do Ministra Sprawiedliwości wniosek o przeniesienie go na stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym. Minister Sprawiedliwości, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sędziownictwa oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniem poszczególnych sądów, może uwzględnić wniosek, odmówić uwzględnienia wniosku albo wskazać inne stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym. § 4. Sędziego Sądu Najwyższego, który został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie § 1, przenosi się na stanowisko sędziego w sądzie powszechnym, wojskowym albo administracyjnym z dniem uwzględnienia wniosku albo wyrażenia zgody przez sędziego na inne stanowisko niż wskazane we wniosku, o którym mowa w § 3. W takim przypadku sędziemu przysługuje wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku sędziego w Sądzie Najwyższym. § 5. Sędzia przeniesiony na podstawie § 4 może używać tytułu "były sędzia Sądu Najwyższego".
	Art. 89. § 1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ustają delegacje do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym wydane na podstawie przepisów dotychczasowych. § 2. Minister Sprawiedliwości może na wniosek sędziego Sądu Najwyższego zastępującego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub sędziego Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 88 delegować sędziego sądu powszechnego z co najmniej

	dziesięcioletnim stażem pracy do pełnienia obowiązków w Sądzie Najwyższym. § 3. Do czasu objęcia ostatniego wolnego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 92 § 1 sędzia delegowany do Sądu Najwyższego może orzekać w sprawach, w których Sąd Najwyższy orzeka w składzie jednoposobowym. § 4. Sąd Najwyższy może orzekać w składzie trzyosobowym z udziałem dwóch sędziów delegowanych do Sądu Najwyższego. § 5. Skład Sądu Najwyższego rozpoznający sprawę na zasadach określonych w § 3 i 4 pozostaje właściwy aż do zakończenia postępowania.
--	--

Art. 22

§ 1. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być powołany ten, kto:

- 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych;

(...)

6)

ma co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa lub radcy albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza.

Art. 24. § 1. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być powołany ten, kto:

- 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych a także nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego;

(...)

6) ma co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego lub prokuratora rejonowego lub radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub przez okres dziesięciu lat wykonywał w Polsce zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo zajmował stanowisko sędziego sądu okręgowego lub prokuratora prokuratury okręgowej lub prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i ma co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora albo zajmował stanowisko

	sądu apelacyjnego lub prokuratora prokuratury regionalnej i ma co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora albo zammuje stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej lub Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub wiceprezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; 7) nie pełnił służby zawodowej, nie pracował i nie był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575).
Art. 30 § 1. Sędzia Sądu Najwyższego <u>przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia</u>, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego.	Art. 31. § 1. Sędzia Sądu Najwyższego może przejść w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia w przypadku kobiety. Sędzia Sądu Najwyższego <u>przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia</u>, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku <u>złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska</u> i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie i <u>Minister Sprawiedliwości wyrazi zgodę</u>

	na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sadu Najwyższego
--	--



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WO-020-82/17

Warszawa, 2017-07-18

dot. GMS-WP-173-188/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

Pan Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

L. dz.

Data wpływu 18.07.2017

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 18 lipca 2017 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym.

Z poważaniem

WICEPRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Sądownictwa

[Signature]
płk Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 18 lipca 2017 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727), na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976, ze zm.), opiniuje go zdecydowanie negatywnie i przedstawia następujące uwagi.

Opiniowany projekt ustawy w zasadniczy sposób uderza w zasadę demokratycznego państwa prawnego. Nie ma państwa demokratycznego, w którym zasada niezależności sądów i trójpodziału władzy nie jest respektowana. Projekt ten w oczywisty sposób narusza postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podporządkowując Sąd Najwyższy politycznemu organowi władzy wykonawczej. W projekcie tym nie uwzględniono żadnych rozwiązań, które mogłyby usprawnić działanie Sądu Najwyższego – wręcz przeciwnie, wejście w życie tego projektu doprowadzi do wydłużenia postępowań sądowych z uwagi na liczbę spraw oczekujących na rozpoznanie oraz planowane przez projektodawcę liczne zmiany kadrowe i organizacyjne. Opiniowany projekt oraz uchwalone już ustawy o zmianach w Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w równym stopniu prowadzą do podporządkowania władzy sądowniczej woli polityków i koncentracji ogromnej władzy w rękach Ministra Sprawiedliwości. Proponowane zmiany nie są uzasadnione żadnymi innymi celami.

Sąd Najwyższy jest sądem, sprawującym nadzór nad działalnością wszystkich sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Sąd ten ma zatem konstytucyjną legitymację do wpływania na treść nawet prawomocnych rozstrzygnięć wydawanych przez sądy. W zakresie nadzoru judykacyjnego, Sąd Najwyższy nie tylko rozpoznaje środki zaskarżenia od orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych (jak np. skargi kasacyjne), ale przede wszystkim posiada kompetencję do podejmowania uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało

rozbieżności w orzecznictwie, jak również uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie rozpoznawanej przez sąd. Realizacja tych niezwykle ważnych kompetencji Sądu Najwyższego pozwala na podniesienie poziomu jednolitości orzecznictwa sądów w różnych dziedzinach funkcjonowania państwa. Dotychczasowy autorytet Sądu Najwyższego sprawia, że wykładnia przepisów prawnych, dokonywana przez składy orzekające tego Sądu, choć nie posiada powszechnej mocy obowiązującej, jest szanowana przez przedstawicieli nauki prawa i uznawana przez inne sądy.

Sąd Najwyższy jest gwarantem demokratycznego i zgodnego z prawem wyboru władz publicznych. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazuje 3 sędziów SN w skład Państwowej Komisji Wyborczej. Co więcej, Konstytucja powierzyła Sądowi Najwyższemu kompetencje do rozpatrywania protestów wyborczych, stwierdzanie ważności wyboru Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, jak również stwierdzanie ważności referendum ogólnokrajowego. Na podobnej zasadzie przyznano Sądowi Najwyższemu kompetencję do rozpoznawania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach dotyczących przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów. Sąd Najwyższy czuwa zatem, aby powoływanie do sprawowania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej odbywało się zgodnie z prawem. Sąd Najwyższy rozpoznaje ponadto środki prawne związane z funkcjonowaniem partii politycznych, przez co jego orzecznictwo ma wpływ na pluralistyczny charakter debaty publicznej. Nie bez znaczenia jest również fakt, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego z urzędu jest w myśl Konstytucji RP Przewodniczącym Trybunału Stanu i jako jedyna osoba nie pochodząca z wyboru Sejmu może orzekać w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP, członków rządu i innych, najwyższych funkcjonariuszy publicznych.

Sąd Najwyższy – zarówno pod rządami obecnie obowiązujących przepisów, jak i po wejściu w życie opiniowanej ustawy – sprawuje nadzór judykacyjny nad postępowaniem dyscyplinarnym prowadzonym wobec sędziów, prokuratorów i notariuszy oraz osób wykonujących takie zawody prawnicze, jak adwokat, komornik i radca prawny. Sąd Najwyższy kontroluje ponadto legalność niektórych decyzji podejmowanych przez organy samorządu zawodowego. Oznacza to, że Sąd Najwyższy posiada kompetencje mające bezpośredni wpływ na status i uprawnienia osób, które są powołane do wymierzania sprawiedliwości, ścigania przestępstw, obrony obywateli przed nadużyciami przedstawicieli władzy i pomocy prawnej.

Z uwagi na to, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych, Sąd Najwyższy zawsze pozostawał poza sferą wpływów Ministra. Świadczy to o silnej niezależności Sądu Najwyższego od władzy politycznej, dzięki czemu sędziowie Sądu Najwyższego mogli wykonywać działalność orzeczniczą w interesie publicznym, kierując się swoją zaawansowaną wiedzą prawniczą. Dzięki temu profesjonalizmowi i apolityczności Sądu Najwyższego, obywatele mogą liczyć na rozpoznanie ich spraw w niższych instancjach przez niezależny i niezawisły sąd. Dotychczasowe przepisy przyznawały istotne uprawnienia Prezydentowi RP, który w drodze rozporządzenia regulował pewne istotne dla funkcjonowania Sądu Najwyższego kwestie. Opiniowany projekt marginalizuje rolę Prezydenta RP, a Minister Sprawiedliwości przejmuje dotychczasowe kompetencje Prezydenta RP jak też liczne kompetencje przysługujące do tej pory Pierwszemu Prezesowi SN.

Te i inne zadania wykonywane przez Sąd Najwyższy sprawiają, że jego status "musi podlegać szczególnej ochronie w ramach demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc podstawę struktury i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce" (P. Wiliński, P. Karlik, Art. 183 [Nadzór nad działalnością sądów] [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016). Z tego względu, zmiany przepisów regulujących funkcjonowanie Sądu Najwyższego powinny być wszechstronnie i wyczerpująco przeanalizowane i wprowadzane bez pośpiechu, w celu zagwarantowania najwyższego standardu legislacji.

Treść przepisów regulujących funkcjonowanie Sądu Najwyższego musi w pełni respektować konstytucyjne zasady podziału władzy, odrębności i niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „zasada podziału władzy zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie "separacji" (...). Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów” (wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). Zasady odrębności i niezależności sądów zakładają wydzielenie sądownictwa spod zwierzchnictwa funkcjonariuszy rządu i parlamentu. Z kolei na niezawisłość sędziego składają się takie czynniki, jak: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność

wobec instytucji pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz sądowych, 4) niezależność od wpływów czynników politycznych, w tym zwłaszcza partii politycznych oraz 5) wewnętrzna niezależność sędziego (zob. M. Masternak-Kubiak [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* pod red. M. Haczkowskiej, Warszawa 2014, s. 441). Opiniowany projekt ustawy o Sądzie Najwyższym znosi niezależność sędziów wobec instytucji pozasądowych, a przede wszystkim jego wolność od wpływów czynników politycznych i partyjnych. Z uwagi na to, że Minister Sprawiedliwości sprawuje funkcję Prokuratora Generalnego, sędziowie, których los będzie w tak istotnym stopniu uzależniony od woli Ministra Sprawiedliwości mogą utracić przymiot bezstronności wobec uczestników postępowań sądowych.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, opiniowany projekt ustawy jest przejawem rażącego naruszenia Konstytucji RP, podważa bowiem konstytucyjne gwarancje niezależności i odrębności Sądu Najwyższego oraz autorytet tego organu, który od czasu jego odnowienia w wolnej Polsce po 1990 r. jest budowany przez kolejne pokolenia najwybitniejszych polskich prawników.

Przepisy przejściowe

Projektodawca proponuje, by nazajutrz po dniu wejścia w życie opiniowanego projektu ustawy, wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego zostali w mocy prawa przeniesieni w stan spoczynku, z wyjątkiem sędziów wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości.

Autor projektu sugeruje, że dopuszczalność przeniesienia sędziów SN w stan spoczynku wynika z art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym „w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. Tymczasem uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy dowodzi, że celem zmian wprowadzanych w Sądzie Najwyższym nie jest "zmiana ustroju sądów", a przede wszystkim zmiana jego składu i dostosowanie jego orzecznictwa do oczekiwań polityków. Wskazuje na to podanie przez projektodawcę szeregu orzeczeń wydanych m.in. przez aktualnych sędziów SN, a które zdaniem projektodawcy uzasadniają uchwalenie opiniowanego projektu. Obowiązku przejścia w stan spoczynku, przewidzianego w art. 87 § 1 projektu należy zatem ocenić jednoznacznie jako represję wymierzoną w sędziów SN. Krajowa Rada Sądownictwa przypomina, że nawet w przypadku rzeczywistej zmiany ustroju sądów, przeniesienie sędziego w stan spoczynku

jest środkiem o charakterze ostatecznym i musi podlegać kontroli sądowej, zgodnie z konstytucyjnymi i konwencyjnymi standardami ochrony praw jednostki.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że po jego wejściu w życie „w następstwie projektowanego utworzenia nowych Izb i wydziałów oraz zmian kognicji i procedurze, Sąd Najwyższy stanie się *de facto* zupełnie nowym sądem, tak w charakterze ustrojowym jak funkcjonalnym”. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, opiniowany projekt nie zmienia ustroju Sądu Najwyższego. Zmiana ustroju Sądu Najwyższego jest bowiem niemożliwa bez zmiany Konstytucji RP, z której wynikają zasadnicze uregulowania ustrojowe SN. Sąd Najwyższy nadal pozostanie organem sprawującym konstytucyjny nadzór w zakresie orzekania nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych. Nadal będzie też posiadał przyznane wyłącznie jemu konstytucyjne kompetencje do rozpoznawania protestów wyborczych i stwierdzania ważności wyborów i referendów ogólnokrajowych. Co więcej, Sąd ten nadal będzie rozpoznawał sprawy dyscyplinarne sędziów i osób wykonujących zawody prawnicze oraz inne sprawy powierzane mu w drodze ustaw „zwykłych”. Należy zdecydowanie stwierdzić, że zmiana liczby i nazw jednostek wewnętrznych Sądu Najwyższego nie może być utożsamiana ze zmianą ustroju tego Sądu. Czym innym jest bowiem „organizacja wewnętrzna” sądu (podział sądu na izby oraz izb na wydziały), a czym innym „ustrój sądów” (struktura i wzajemne powiązania sądów w ramach sądownictwa powszechnego, administracyjnego lub wojskowego). Ustrojodawca posługuje się w różnych miejscach oboma tymi sformułowaniami i nie bez powodu w art. 180 ust. 5 Konstytucji RP na uzasadnienie przeniesienia sędziego w stan spoczynku wybrał „zmianę ustroju sądów”, a nie zmianę „organizacji wewnętrznej” Sądu.

Za trafnością takiego stanowiska Rady, przemawia przede wszystkim charakter proponowanych zmian organizacyjnych wewnątrz Sądu Najwyższego. Dotychczas w Sądzie Najwyższym istniały izby odpowiadające strukturze wewnętrznej sądownictwa powszechnego i wojskowego: Izba Cywilna, Izba Karna, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Izba Wojskowa. Rozwiązanie takie determinowało transparentny podział właściwości pomiędzy Izbami Sądu Najwyższego. Obecnie projektodawca proponuje, by w Sądzie Najwyższym funkcjonowały trzy izby: Izba Prawa Prywatnego, Izba Prawa Publicznego oraz Izba Dyscyplinarna. O ile projektodawca wyraźnie wskazuje właściwość ostatniej z nich, to w odniesieniu do pierwszych dwóch w uzasadnieniu projektu stwierdzono, że podział ten „stanowi nawiązanie do zakorzenionego w doktrynie dychotomicznego podziału na prawo publiczne i prawo prywatne, dokonywanego w oparciu

o przedmiot regulacji, charakter podmiotów oraz metodę działania prawa – tj. kształtowania stosunków prawnych i sytuacji prawnych”. To sformułowanie, nie ma jednak żadnego związku z konstytucyjną strukturą wymiaru sprawiedliwości. Sprawy z zakresu prawa publicznego i prawa prywatnego są rozpoznawane przez różne sądy (także sądy administracyjne) i w różnych procedurach. W praktyce zatem, zmiana organizacji wewnętrznej SN sprowadza się do utworzenia Izby Dyscyplinarnej, której przyznaje się niektóre uprawnienia dotychczasowej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. W pozostałym zakresie, przedstawione propozycje prowadzą do zmiany nazwy Izby Cywilnej na Izbę Prawa Prywatnego oraz Izby Karnej i Izby Wojskowej na Izbę Prawa Publicznego (i podziału między trzy izby dotychczasowej właściwości Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych). Nie jest to zatem nawet zaawansowana zmiana organizacyjna, skoro ogranicza się w praktyce do zmiany nazw jednostek organizacyjnych i związanego z nim przesunięcia niektórych kategorii spraw. Należy zatem ponownie stwierdzić, że projektowana ustawa nie zmieni ustroju Sądu Najwyższego i w żadnym razie nie uzasadnia przeniesienia w stan spoczynku sędziów SN powołanych do pełnienia tego urzędu na podstawie przepisów dotychczasowych, nie daje także podstaw do przeniesienia sędziów SN na stanowiska sędziowskie w niższych szczeblach sądownictwa.

W art. 87 § 1 projektu, przyznano ponadto Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do wskazania sędziów Sądu Najwyższego, którzy nie zostaną z mocy prawa przeniesieni w stan spoczynku. Projektodawca nie wskazuje przy tym żadnych kryteriów, którymi Minister Sprawiedliwości powinien kierować się podejmując tę decyzję. Sędzia wskazany przez Ministra do pozostania w czynnej służbie sędziowskiej nie będzie mógł odwołać się od tej decyzji. Rozwiązanie to przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości nieznaną polskiemu systemowi konstytucyjnemu kompetencję do samodzielnego, dowolnego, dyskrejonalnego i niczym nieskrępowanego ustalania składu Sądu Najwyższego. Takie uprawnienie jest pogwałceniem konstytucyjnej zasady odrębności władzy sądowniczej od organów innych władz. Jedynie Prezydent RP działając na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa może wpływać na skład Sądu dokonując nominacji sędziowskich. W świetle Konstytucji RP, Minister Sprawiedliwości nie posiada żadnych kompetencji odnoszących się do powoływania sędziów SN poza uprawnieniami przysługującymi mu jako członkowi Rady. Pod rządami projektowanej ustawy, Minister Sprawiedliwości będzie mógł kształtować skład Sądu Najwyższego zupełnie dowolnie, co pozbawi wszystkich sędziów SN przymiotu niezawisłości i będzie stanowić rządową represję za dotychczasową działalność orzeczniczą.

Rozwiązanie to w podobnym stopniu uwłacza tym sędziom SN, którzy przejdą w stan spoczynku, a dotychczas sprawują swój urząd z najwyższym poświęceniem, jak i tym, których Minister pozostawi w czynnej służbie „wskazując” ich jako „wybranych”. Z tego powodu mogą oni utracić zaufanie społeczne i przymiot politycznej bezstronności.

Należy stanowczo stwierdzić, że w takich warunkach żaden organ państwa nie może w drodze ustawy uzyskać kompetencji do selekcji wszystkich sędziów Sądu Najwyższego na tych, którzy pozostaną w służbie czynnej i na tych, którzy mają przejść w stan spoczynku. Ze wskazanych wyżej przyczyn, kompetencji takiej nie można przyznać organom władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej ani nawet organom władzy sądowniczej.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w opiniowanym projekcie proponuje się także przejściowe odebranie Prezydentowi RP jego konstytucyjnej kompetencji do powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3). Projektodawca chce, aby w razie spodziewanego usunięcia ze składu SN obecnej Pierwszej Prezes SN, zadania i kompetencje Pierwszego Prezesa SN wykonywał sędzia SN wskazany przez Ministra Sprawiedliwości. Należy podkreślić, że urząd Pierwszego Prezesa SN jest określany wyłącznie przez przyznane mu zadania i obowiązki. Jeżeli zatem jakimkolwiek funkcjonariuszowi powierza się „zadania i obowiązki” Pierwszego Prezesa SN, powierzenie to może nastąpić wyłącznie w trybie uregulowanym w art. 183 ust. 3 Konstytucji RP. Minister Sprawiedliwości nie może zatem przejmować konstytucyjnej kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN do wskazania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN ani tym bardziej, konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP do powołania Pierwszego Prezesa SN, nawet na przejściowy okres. Warto odnotować, że projektodawca przyznaje w tym przepisie Ministrowi większą władzę nad nominacją Pierwszego Prezesa SN, niż przysługującą Prezydentowi RP – Minister może powierzyć te czynności dowolnie wybranemu sędziemu SN, a Prezydent RP wyłącznie jednemu spośród kandydatów wskazanych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Równie istotny jest fakt, że nominat Ministra Sprawiedliwości może pełnić obowiązki Pierwszego Prezesa SN przez bliżej nieokreślony czas, skoro zgodnie z art. 93 § 3 projektu, wybór kandydatów na Pierwszego Prezesa SN może zostać przeprowadzony dopiero po objęciu ostatniego wolnego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Należy dodatkowo wskazać, że Konstytucja RP zalicza powołanie Pierwszego Prezesa SN do katalogu prezydenckich prerogatyw, co jednoznacznie zakłada brak udziału przedstawiciela rządu w tej procedurze.

Podporządkowanie stanowisk kierowniczych w Sądzie Najwyższym Ministrowi Sprawiedliwości dotyczy również stanowisk prezesów Sądu Najwyższego, kierujących pracami poszczególnych izb SN. To bowiem wyłącznie Minister Sprawiedliwości będzie decydował o tym, kogo Prezydent RP będzie mógł powołać po raz pierwszy na stanowiska prezesów SN na podstawie opiniowanego projektu ustawy. Kompetencję tę przyznano Ministrowi Sprawiedliwości, choć w tekście zasadniczym projektu (art. 14 § 2) to zgromadzenie sędziów danej izby posiada prawo wskazywania 3 kandydatów na stanowisko Prezesa SN. Tym samym, Minister Sprawiedliwości nie tylko eliminuje udział zgromadzenia sędziów izby w pierwszej nominacji prezesa SN, ale również ogranicza kompetencję Prezydenta RP, który będzie musiał niejako zatwierdzić ministerialnego kandydata. Również i w tym zakresie, rozwiązanie to stanowi naruszenie konstytucyjnego zakazu uzależniania nominacji Prezesa SN od zgody przedstawiciela rządu.

Na tym jednak nie kończą się szczególne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wobec Sądu Najwyższego i jego sędziów. W związku z niekonstytucyjnym przeniesieniem sędziów w stan spoczynku, projektodawca proponuje specjalną ścieżkę uzupełnienia składu SN o nowych sędziów. W naborze tym nie będą mogli wziąć udziału wszyscy zainteresowani, którzy spełniają ustawowe kryteria powołania na ten urząd, ale wyłącznie osoby, które zostaną „wskazane” przez Ministra Sprawiedliwości. Jedynie bowiem Minister Sprawiedliwości będzie mógł wskazać Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów. Nie jest przy tym jasne, w jaki sposób Minister będzie dokonywał wyboru i selekcji tych kandydatów, co sprawia, że omawiane rozwiązanie nie tylko podważa niezawisłość przyszłych „ministerialnych” sędziów SN, ale ma również charakter korupcyjenny. Rozwiązanie to narusza również konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych warunkach m.in. poprzez zakaz samodzielnego zgłoszenia kandydata oraz wyłączenie możliwości złożenia przez kandydata odwołania do Sądu Najwyższego od uchwały KRS. Co równie istotne, projektodawca zobowiązuje Radę do rozpatrzenia tych kandydatur w ciągu 14 dni. Należy w tym miejscu podkreślić, że kandydatury te prawdopodobnie mają być rozpatrywane przez dwa odrębne Zgromadzenia Rady (zgodnie z ustawą likwidującą niezależność KRS od parlamentu). Zgodnie z art. 92 § 4 tego projektu, bezskuteczny upływ tego terminu będzie równoznaczny z przedstawieniem Prezydentowi RP przez Krajową Radę Sądownictwa wniosku o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego kandydata zgłoszonego przez Ministra. Niezwykle istotne jest także to, że kandydaci na stanowiska sędziów SN nie zostaną poddani ocenie kwalifikacji.

Minister nie został bowiem zobowiązany do przedstawienia wyników takiej oceny, a Krajowa Rada Sądownictwa w ciągu 14 dni nie będzie miała żadnej możliwości zgromadzenia materiałów pozwalających na jakąkolwiek ocenę dotychczasowego dorobku kandydatów do najwyższego sądu w państwie, a co dopiero na ich rzetelną analizę. Ponadto rozwiązanie zaproponowane w art. 92 § 4 projektu podważa konstytucyjną pozycję Krajowej Rady Sądownictwa, sprowadzając ją *de facto* do roli podmiotu opiniującego wniosek Ministra Sprawiedliwości o powołanie sędziego SN. Tymczasem, dopóki art. 179 Konstytucji RP nie zostanie zmieniony w trybie określonym w art. 235 Konstytucji RP, wyłącznie Krajowa Rada Sądownictwa może przedstawić Prezydentowi RP wniosek o powołanie sędziego SN i nie jest dopuszczalne wprowadzanie w drodze ustawy domniemań i fikcji prawnych, które w praktyce pozbawiają Radę możliwości wykonywania wyłącznie jej przyznanych konstytucyjnych kompetencji.

Wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę kadrową Sądu Najwyższego będzie realizowany również przez prawo delegowania sędziów sądów powszechnych – także sędziów, którzy nie posiadają żadnego doświadczenia w postępowaniu odwoławczym – do wykonywania czynności sędziów Sądu Najwyższego. Projekt dopuszcza by sędzia delegowany wydawał orzeczenia SN w składzie jednoosobowym, a nawet, aby w składzie trzyosobowym większość jego członków stanowili sędziowie delegowani, którzy będą mogli w ten sposób przegłosować sędziego Sądu Najwyższego. Należy w tym miejscu przypomnieć, że już obecnie dopuszczalne jest delegowanie sędziów sądów powszechnych i sądów wojskowych do Sądu Najwyższego, którzy jednak w żadnym wypadku nie mogą stanowić większości składu orzekającego.

To zaś oznacza, że po wejściu w życie opiniowanego projektu ustawy, Minister Sprawiedliwości uzyska następujące, nadzwyczajne kompetencje:

- spośród obecnych sędziów SN wskaże tych, którzy pozostaną w pracy orzeczniczej,
- wyznaczy sędziego, który będzie pełnił obowiązki Pierwszego Prezesa SN nawet przez wiele miesięcy,
- będzie delegował do SN sędziów sądów powszechnych, którzy będą mogli przegłosować sędziów SN w składzie trzyosobowym (co nie jest dopuszczalne w sądach powszechnych),
- jako jedyny będzie mógł zgłosić kandydata na sędziego SN do Krajowej Rady Sądownictwa w pierwszym naborze sędziów SN,

- jako jedyny będzie mógł zgłosić kandydata na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą izby.

Tak skonstruowane uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, realizowane wobec sędziów Sądu Najwyższego, przyznają temu politykowi w zasadzie absolutną władzę nad Sądem Najwyższym w okresie przejściowym. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, treść przepisów przejściowych opiniowanego projektu nawiązuje do historycznych ataków na niezależność sądownictwa dokonanych na mocy dekretu z dnia 8 marca 1945 r. o częściowej zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 1945 nr 11 poz. 54) oraz art. 284 rozporządzenia z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93).

Ponadto, opiniowany projekt zakłada ustanie zatrudnienia obecnych pracowników Sądu Najwyższego, w tym ekspertów zatrudnionych w Biurze Studiów i Analiz SN, jak również drastyczne obniżenie ich wynagrodzeń. Takie unormowanie narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i jego organów oraz naraża Sąd Najwyższy na utratę wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników. Osoby pozbawione pracy w tym trybie zostaną pozbawione prawa do sądu, co narazi Skarb Państwa na konieczność wypłaty odszkodowań zasądzanych z tego tytułu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Struktura organizacyjna i sędziowie Sądu Najwyższego

Jak już wskazano, opiniowany projekt ustawy zakłada wprowadzenie zmian w strukturze organizacyjnej Sądu Najwyższego, przez zmianę nazw izb tego Sądu oraz utworzenie Izby Dyscyplinarnej. Projekt nie określa jednak w wyczerpujący sposób właściwości Izby Prawa Publicznego ani Izby Prawa Prywatnego, pozostawiając te niezwykle istotne kwestie do ustalenia w regulaminie. Do tej pory, Regulamin Sądu Najwyższego był uchwalany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, co stanowiło dowód poszanowania przez ustawodawcę niezależności i odrębności Sądu Najwyższego. Obecnie, projektodawcy proponują, aby Regulamin Sądu Najwyższego był wydawany przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Regulamin SN wydawany przez Ministra Sprawiedliwości ma ponadto określać całkowitą liczbę stanowisk sędziowskich w SN i jego poszczególnych izbach - dotychczas liczbę stanowisk sędziów SN określał Prezydent RP. Zakłada się pominięcie jakiegokolwiek, nawet opiniodawczego udziału organów Sądu Najwyższego w tej procedurze. Zasady funkcjonowania oraz liczebność składu Sądu Najwyższego będzie zatem w sposób nieskrępowany określał Minister Sprawiedliwości, który

– jako Prokurator Generalny – jest stroną lub przełożonym stron w większości postępowań toczących się przed Sądem Najwyższym. Rozwiązanie to jest zatem kolejnym elementem podważającym niezależność Sądu Najwyższego. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, jeżeli projektodawca chce – jak twierdzi w uzasadnieniu – by regulamin SN był aktem prawa powszechnie obowiązującego, optymalnym rozwiązaniem byłoby przyznanie kompetencji do wydania rozporządzenia Prezydentowi RP na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego.

Autor opiniowanego projektu ustawy zakłada przyznanie Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego szerokiej autonomii w ramach struktury tego Sądu oraz powierza Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracami Izby Dyscyplinarnej szczególne uprawnienia, które w zasadzie czynią go przełożonym służbowym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 13 § 7 projektu). Krajowa Rada Sądownictwa przypomina, że struktura wewnętrzna Sądu Najwyższego nie może prowadzić do różnicowania stosunków służbowych sędziów SN. Proponowany szczególny status Izby Dyscyplinarnej wskazuje, że zostanie ona w zasadzie (drugim) sądem najwyższym, a nie częścią Sądu Najwyższego. Z kolei przyznanie sędziom tej izby wyższego wynagrodzenia niż wszystkim innym sędziom SN oraz prawa rozpoznawania spraw dotyczących sędziów SN wskazuje, że Izba Dyscyplinarna ma stanowić sąd przełożony wobec Sądu Najwyższego. Rozwiązania te są niespójne i w sposób niebudzący wątpliwości naruszają konstytucyjny standard regulacji organizacji wewnętrznej Sądu Najwyższego oraz podważają szczególny status Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

W opiniowanym projekcie wprowadza się zmiany w zakresie wymagań stawianych kandydatom na stanowiska sędziów SN oraz tryb rozpatrywania kandydatur. Dotychczas, sędzią SN mogła zostać osoba, która posiada „co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa lub radcy albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza” albo jest profesorem lub doktorem habilitowanym nauk prawnych. W praktyce, poza profesorami prawa do SN powoływano przede wszystkim sędziów sądów apelacyjnych z wieloletnim doświadczeniem orzeczniczym. Proponowane rozwiązania, zwłaszcza art. 24 § 1 pkt 6 projektu ustawy, charakteryzują się daleko posuniętą kazuistyką, co uzasadnia podejrzenie, że zostały przygotowane z myślą o konkretnych osobach mających zostać sędziami SN, w tym przede wszystkim w nadzwyczajnym trybie, uregulowanym w art. 92 projektu. Przykładowo, sędzią SN będzie mogła zostać osoba, której jedyne doświadczenie zawodowe sprowadza się do pięcioletniego zatrudnienia na stanowisku

prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej albo osoba, która została powołana na stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej, które sprawowała przez jeden dzień przed zgłoszeniem na wolne stanowisko sędziego SN. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa proponowane brzmienie art. 24 § 1 pkt 6 projektu ustawy jest zaprzeczeniem dotychczasowych zasad powoływania w skład Sądu Najwyższego osób o szczególnie wybitnych kwalifikacjach merytorycznych. Co więcej, w procedurze rozpatrywania i oceny kandydatur na stanowiska sędziów SN nie przewidziano procedury oceny kwalifikacji kandydatów. Obecnie, dorobek zawodowy i życiowy każdego kandydata na sędziego SN podlega skrupulatnej, wnikliwej analizie dokonywanej przez wizytatora w sporządzanej przez niego ocenie kwalifikacji. Projektodawca nie chce jednak, aby kandydaci do najwyższego sądu w państwie byli poddawani merytorycznej ocenie. Ponadto odmawia prawa wyrażenia opinii o kandydacie Pierwszemu Prezesowi SN oraz organom samorządu sędziowskiego. Krajowa Rada Sądownictwa będzie mogła ocenić zgłoszoną kandydaturę wyłącznie na podstawie treści karty zgłoszenia, wypełnianej przez samego kandydata. Wbrew sugestiom zawartym w uzasadnieniu opiniowanego projektu, tak ukształtowanej procedury nie sposób określić jako transparentnej, skoro Krajowa Rada Sądownictwa i Prezydent RP zostaną pozbawieni możliwości zapoznania się z kwalifikacjami zawodowymi kandydata, jego dorobkiem zawodowym i doświadczeniem życiowym.

W licznych przepisach projektowanej ustawy, proponuje się przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości istotnych kompetencji mających wpływ na możliwość objęcia lub dalsze pełnienie urzędu sędziego Sądu Najwyższego. W szczególności, Minister Sprawiedliwości będzie odtąd decydował o takich sprawach, jak:

- możliwość pełnienia urzędu przez sędziego SN, który zbliża się do 65 roku życia i jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia tego urzędu,
- możliwość prowadzenia przez sędziego SN zajęć dydaktycznych w szkołach wyższych w wymiarze przekraczającym 50 godzin lekcyjnych w skali roku,
- możliwość podjęcia przez sędziego SN dodatkowego zatrudnienia na stanowisku naukowo-dydaktycznym, a także innego zajęcia lub sposobu zarabkowania (np. na wydanie publikacji naukowej).

Oznacza to, że Minister Sprawiedliwości będzie miał większy wpływ na status sędziego Sądu Najwyższego, niż na status sędziego sądu rejonowego. W tym drugim przypadku większość ww. uprawnień realizuje bowiem właściwy prezes sądu. Opiniowany projekt marginalizuje zatem rolę Pierwszego Prezesa SN oraz Prezesa SN kierującego pracami izby, w której orzeka

dany sędzia. Po wejściu w życie zaproponowanych zmian, pozycja ustrojowa prezesa sądu okręgowego będzie silniejsza i bardziej stabilna niż pozycja Pierwszego Prezesa SN i prezesów SN.

W zakresie dotyczącym procedury sądowej opiniowany projekt zakłada, że przydział spraw i wyznaczenie składu orzekającego do rozpoznania spraw w Sądzie Najwyższym będzie należał do właściwego Prezesa Sądu Najwyższego. Tymczasem z zapowiedzi Ministra Sprawiedliwości wynikało, że reforma sądownictwa będzie polegać m.in. na wprowadzenie systemu losowego przydziału spraw sędziom. Na stronie internetowej Ministerstwa można nadal przeczytać, że "losowy przydział spraw (...) ma chronić przed nadużyciami i dawać pewność, że sprawa nie została przydzielona sędziemu umyślnie wybranemu do danej sprawy." Z tej przyczyny w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, w świetle pozostałych regulacji zawartych w opiniowanym projekcie niezbędne jest wprowadzenie w Sądzie Najwyższym zasady losowania sędziów sprawozdawców i składów orzekających. Nowy tryb powołania prezesów SN wskazuje, że wykazywane przez Ministra Sprawiedliwości obawy co do możliwości nadużyć przy wyznaczaniu składów orzekających, dopiero teraz – w wyniku zmian wprowadzonych przez opiniowany projekt – staną się uzasadnione.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów (nie tylko SN)

Projektowana ustawa wprowadza nowe rozwiązania dotyczące postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych. W istotny sposób zostanie wzmocniona rola Ministra Sprawiedliwości, który jest nie tylko organem władzy wykonawczej lecz zajmuje także stanowisko Prokuratora Generalnego i jest przełożonym wszystkich prokuratorów, występujących w postępowaniach sądowych w charakterze strony. Minister Sprawiedliwości uzyska kompetencję do powoływania ad hoc do każdej sprawy Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, który będzie wyznaczany spośród prokuratorów przedstawionych przez Prokuratora Krajowego. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości będzie uprawniony do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Będzie mógł także przystąpić do toczącego się postępowania. Jego powołanie będzie równoznaczne z wyłączeniem od podejmowania w sprawie czynności odpowiednio Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego, Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępców oraz Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Wojskowych i jego zastępców, którzy są powoływani spośród sędziów na okres

czteroletniej kadencji. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości będzie uprawniony do stawiania sędziom zarzutów dyscyplinarnych i wszczynania postępowań przed sądem dyscyplinarnym. Ustawa nie wprowadza żadnego wyłączenia co do osób mogących pełnić funkcję Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości a więc prokurator będzie mógł jednocześnie występować w charakterze oskarżyciela przed sądem dyscyplinarnym wobec sędziego oraz jako strona lub uczestnik postępowania prowadzonego w sprawie rozpoznawanej przez takiego obwinionego sędziego.

Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny poza uprawnieniem do powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości uzyska również prawo do występowania z żądaniem wszczęcia przez każdego rzecznika dyscyplinarnego czynności wyjaśniających wobec sędziego, które mogą zakończyć się wszczęciem postępowania dyscyplinarnego albo odmową jego wszczęcia. W przypadku wydania przez rzecznika dyscyplinarnego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, Ministrowi Sprawiedliwości będzie przysługiwał sprzeciw od takiego postanowienia. Sprzeciw będzie wiążący dla rzecznika dyscyplinarnego. W razie złożenia sprzeciwu rzecznik dyscyplinarny będzie zobowiązany wszcząć lub dalej prowadzić umorzone uprzednio postępowanie dyscyplinarne, mimo że w jego ocenie brak jest do tego podstaw. Nadto zawarte w sprzeciwie wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania dyscyplinarnego będą wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego. Oznacza to, że Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny będzie uprawniony do arbitralnego i jednoosobowego decydowania o wszczęciu i prowadzeniu każdego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów wojskowych. Pozycja Ministra Sprawiedliwości będzie nadzwyczajna i istotnie silniejsza w porównaniu z pozostałymi podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z żądaniem przeprowadzenia przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego, do których zgodnie z projektem zalicza się: w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego - Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, Kolegium Sądu Najwyższego, Prokuratora Krajowego; w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych – prezesa sądu apelacyjnego, prezesa sądu okręgowego, kolegium sądu apelacyjnego, kolegium sądu okręgowego, Krajową Radę Sądownictwa; w odniesieniu do sędziów sądów wojskowych - Krajową Radę Sądownictwa, Ministra Obrony Narodowej, prezesów właściwych sądów wojskowych oraz kolegium właściwego sądu wojskowego, którym

to podmiotom na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub jego umorzenia będzie przysługiwało zażalenie rozpoznawane przez sąd dyscyplinarny. Zażalenie nie będzie wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego, chyba że zostanie uwzględnione przez sąd dyscyplinarny. W razie jego uwzględnienia rzecznik dyscyplinarny będzie jednak związany wskazaniem sądu dyscyplinarnego co do dalszego toku postępowania, a nie jak w przypadku sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości wskazaniem zawartym w złożonym środku zaskarżenia (sprzeciwie).

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić również projektowane przepisy w zakresie w jakim dotyczą wyznaczania sędziów do orzekania w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych w pierwszej instancji oraz powoływania rzeczników dyscyplinarnych w sądach powszechnych i wojskowych. W ocenie Rady niedopuszczalna i sprzeczna z ustawą zasadniczą jest regulacja, zgodnie z którą Minister Sprawiedliwości (organ władzy wykonawczej) pełniący jednocześnie funkcję przełożonego wszystkich prokuratorów będzie wybierał sędziów do orzekania w sądach dyscyplinarnych i powierzał im pełnienie tych obowiązków (projektowane: art. 110a § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 39b § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych). Minister Sprawiedliwości będzie dodatkowo powoływał Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (projektowany art. 112 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), a także Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Wojskowych oraz jego zastępcę (projektowany art. 40 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych), którzy pełnią funkcję oskarżyciela w postępowaniu dyscyplinarnym oraz decydują o postawieniu lub odmowie postawienia zarzutów dyscyplinarnych, co w określonych sytuacjach (także w razie uniewinnienia sędziego przez sąd dyscyplinarny) może mieć istotny wpływ na przebieg dalszej kariery zawodowej sędziego. W tej sytuacji zarówno oskarżyciel w postępowaniu dyscyplinarnym, jak również członkowie sądów dyscyplinarnych będą uzależnieni od przedstawiciela władzy wykonawczej, co narusza nie tylko konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę trójpodziału władzy, lecz także prawo do sądu, zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły, niezależny i bezstronny sąd. Nadto uwzględniając okoliczność, że to Minister Sprawiedliwości będzie decydował o liczbie sędziów wchodzących w skład poszczególnych sądów dyscyplinarnych, natomiast orzekanie w sądzie dyscyplinarnym będzie obligatoryjne dla sędziego i niezależne od wykonywania

pozostałych obowiązków służbowych (orzeczniczych), zaś kadencja sędziego sądu dyscyplinarnego będzie trwała 6 lat, powstaje obawa, że powierzenie obowiązków w sądach dyscyplinarnych może być środkiem represji w rękach Ministra Sprawiedliwości wobec „niepokornych” sędziów. Projektodawca nie wprowadza żadnych rozwiązań, które pozwalałyby sędziom bezkolizyjnie łączyć obowiązki orzecznicze w sądzie macierzystym z obowiązkami sędziego sądu dyscyplinarnego, które mogą być od siebie znacznie oddalone. Może to także doprowadzić do nadmiernego obciążenia pracą sędziów i w konsekwencji negatywnie wpływać na poziom ich orzecznictwa. Proponowane rozwiązanie przeczy założeniom ustawy, która w ocenie projektodawcy ma się przyczynić do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości i w rzeczywistości może prowadzić do ich przewlekłości.

Kolejne rozwiązanie, które narusza podstawowe zasady porządku prawnego określone w Konstytucji, dotyczy przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa wglądu w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji oraz prawa do zwracania przez Ministra Sprawiedliwości sądowi dyscyplinarnemu uwagi na stwierdzone uchybienia, żądania wyjaśnień oraz usunięcia skutków uchybienia, a więc prawa do wiążącego ingerowania w sądowe postępowanie dyscyplinarne (projektowane: art. 112d ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 41d ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych). W demokratycznym państwie prawnym, ani w żadnym państwie szanującym zasady sprawiedliwości i przywoitości, niedopuszczalna jest sytuacja, żeby organ władzy wykonawczej ingerował w przebieg postępowania sądowego, tym bardziej wydawał jakiegokolwiek zalecenia czy dyspozycje wiążące sąd. Wprawdzie w projekcie ustawy wprowadzono regulację, że czynności Ministra Sprawiedliwości nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której członkowie sądów dyscyplinarnych są niezawisli, to jednak regulacja ta ma jedynie pozorny charakter, bowiem trudno sobie wyobrazić jakie zalecenia wydawane sądowi przez Ministra Sprawiedliwości w toku rozpoznawania sprawy nie będą związane ze sferą, w której sędziowie są niezawisli. Z projektu nie wynika kto miałby decydować o tym czy zalecenia Ministra Sprawiedliwości wkraczają czy nie, w sferę niezawisłości sędziego a więc w razie niewykonania zaleceń przez sędziego członka sądu dyscyplinarnego nie można wykluczyć sytuacji, w której Minister Sprawiedliwości skorzysta z przyznawanych mu uprawnień i powoła Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości celem wszczęcia wobec takiego sędziego postępowania dyscyplinarnego. Opiniowane rozwiązania nie tylko naruszają lecz wręcz „burzą” zasadę trójpodziału władzy, przekraczając w niedopuszczalny dla państw demokratycznych sposób granicę równoważenia

się i przenikania władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. W art. 173 Konstytucji ustrojodawca położył szczególny akcent na odrębność i niezależność władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej nie dlatego, żeby uprzywilejować władzę sądowniczą w porównaniu z innymi władzami lecz dlatego, że tylko w ten sposób można zapewnić obywatelom ochronę ich konstytucyjnych wolności i praw, w tym również wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sprawiedliwego rozpoznania ich sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sędzia, który będzie uzależniony od władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości) albo będzie obawiał się możliwych konsekwencji dyscyplinarnych w razie orzekania w odmienny sposób niż „życzyłby sobie tego Minister Sprawiedliwości”, nie będzie stanowił odpowiedniej gwarancji ochrony wolności i praw konstytucyjnych jednostki. Może to osłabić zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2015 r. w sprawie o sygn. akt Kp 1/15 stwierdził, że „przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądowym, jak i akt spraw sądowych będących w toku ingeruje w istotę władzy sądowniczej oraz narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej”. Konsekwencją wprowadzenia opiniowanego przepisu jest również konieczność przetwarzania zawartych w aktach postępowań sądowych informacji zawierających dane osobowe, w tym dane wrażliwe, co narusza konstytucyjne prawo jednostki do prywatności.

Rada negatywnie ocenia możliwość występowania przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Dyscyplinarną do Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających wobec sędziego Sądu Najwyższego, które mogą zakończyć się postawieniem sędziemu zarzutów dyscyplinarnych oraz prawo do wnoszenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub jego umorzenia. Uwzględniając okoliczność, że Prezes Sądu Najwyższego kierujący Izbą Dyscyplinarną będzie odpowiedzialny za organizację i pracę Izby Dyscyplinarnej, do kompetencji której należy orzekanie w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego w pierwszej i drugiej instancji, stwierdzić należy, że omawiane uprawnienie jest zbliżone i tożsame w skutkach do prowadzenia spraw dyscyplinarnych przez sąd dyscyplinarny z urzędu. Kuriozalne wręcz wydaje się proponowane rozwiązanie, żeby Izba Dyscyplinarna (sędziowie podlegli służbowo Prezesowi Izby) była właściwa do rozpoznawania zażalenia wnoszonego przez jej Prezesa na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego w przedmiocie odmowy wszczęcia albo umorzenia postępowania

dyscyplinarnego. Jest to sprzeczne z elementarnymi zasadami postępowania sądowego, ponieważ pozbawia sędziego objętego postępowaniem wyjaśniającym wszelkich gwarancji procesowych, w szczególności prawa do niezależnego i niezawisłego sądu. Prezes Izby będzie mógł decydować bezpośrednio lub za pośrednictwem podlegającego mu służbowo sędziego kierującego Wydziałem Pierwszym Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego np. o składzie osobowym sądu rozpoznającego złożone przez niego zażalenie. Oddalenie zażalenia wiązałoby się z wystąpieniem przez członków składu orzekającego przeciwko przełożonemu, co z kolei może się wiązać z kreowaniem konfliktów służbowych w Izbie Dyscyplinarnej. Zakładając nawet, że w ocenie składu orzekającego zażalenie Prezesa Izby będzie uzasadnione, to i tak odbiór społeczny takiego rozstrzygnięcia będzie negatywny z uwagi na istniejące zależności służbowe.

Zgodnie z art. 52 projektowanej ustawy o Sądzie Najwyższym zmniejszona zostanie liczebność składów orzeczniczych w sprawach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów Sądu Najwyższego. W pierwszej instancji sprawy te będą rozpoznawane co do zasady jednoosobowo a w drugiej instancji w składach trzyosobowych. Obecnie w pierwszej instancji orzekają składy trzy a w drugiej instancji składy siedmioosobowe. Proponowane składy orzecznicze są nieadekwatne do rangi i znaczenia orzecznictwa dyscyplinarnego oraz zwiększają ryzyko nacisków ze strony władzy wykonawczej, w szczególności gdy uwzględni się liczne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości dotyczące postępowań dyscyplinarnych. Jednocześnie projektodawca przewiduje, że sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych będą rozpoznawane w pierwszej instancji odpowiednio przez sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych lub sądy dyscyplinarne przy wojskowych sądach okręgowych w składach trzyosobowych (projektowane: art. 110 § 1 pkt 1 lit a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 39a § 1 pkt 1 lit a ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych). Projektodawca nie przedstawił żadnych argumentów, które uzasadniałyby wprowadzenie dualizmu w liczebności składów sądów dyscyplinarnych rozpoznających analogiczne sprawy sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego. Proponowane rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia, w szczególności gdy uwzględni się ustawowe kompetencje Sądu Najwyższego a tym samym rangę i pozycję ustrojową jego sędziów. Ustawodawca nie wyjaśnił dlaczego w jego ocenie sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych wymagają pogłębionej analizy prawnej i faktycznej

w porównaniu do spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, skoro sprawy te są tożsame i oparte na jednakowych podstawach odpowiedzialności.

Rada negatywnie ocenia propozycję publikowania wyroków dyscyplinarnych na stronie internetowej Sądu Najwyższego (projektowany art. 109a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Publikacja wyroku stanowi dodatkową sankcję nieprzewidzianą w katalogu kar dyscyplinarnych, co prowadzi do podwójnego karania za przewinienie (delikt) dyscyplinarny. Nadto publikacja orzeczeń dyscyplinarnych w każdej sprawie, także w razie ukarania sędziego karą upomnienia za drobne przewinienie dyscyplinarne, nie jest wymagana interesem publicznym a może wiązać się z osłabieniem zaufania społecznego do takiego sędziego i skutkować np. lawiną wniosków o jego wyłączenie od orzekania w sprawach znajdujących się w jego referacie, co wydłuży czas trwania postępowań sądowych i będzie miało negatywny wpływ na funkcjonowanie sądów. Poza tym publikowanie orzeczeń dyscyplinarnych we wszystkich sprawach może obniżyć zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Dla odbiorcy istotna będzie liczba opublikowanych wyroków, natomiast drugorzędne znaczenie będzie miał rodzaj naruszenia dyscyplinarnego oraz jego społeczna szkodliwość. Sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną m.in. za opóźnienia w wyznaczaniu terminów rozpraw lub sporządzanie uzasadnień orzeczeń po terminie. Opublikowanie takiego orzeczenia może być krzywdzące dla sędziego, który choć przekroczył termin, to jednak wynikało to ze zbyt dużej liczby spraw, które przyznano mu do rozpoznania, stopnia ich skomplikowania lub szczególnej wnikliwości przy ich rozpoznawaniu. Społeczne piętnowanie sędziów za taką postawę, do której dojdzie w razie opublikowania orzeczenia może doprowadzić do obniżenia poziomu orzecznictwa obwinionego sędziego, który obawiając się ponownego ukarania i publicznego piętnowania będzie skupiał się na dochowaniu terminów kosztem wnikliwego ustalenia stanu faktycznego i prawnego występującego w sprawie.

Projektodawca wprowadza również regulacje, które w istotny sposób ograniczają prawa procesowe obwinionego w toku postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z projektowanym art. 113 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, na uzasadniony wniosek obwinionego sędziego, który nie może brać udziału w postępowaniu dyscyplinarnym z powodu choroby, prezes sądu dyscyplinarnego albo sąd dyscyplinarny wyznacza (obligatoryjnie) dla niego obrońcę z urzędu spośród adwokatów lub radców prawnych. Jednakże w świetle dyspozycji projektowanego art. 113a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wyżej wymienione prawo do obrony ma charakter pozorny, ponieważ

przepis ten stanowi, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie tamują biegu postępowania. Nie można więc wykluczyć sytuacji, że do czasu wyznaczenia obrońcy z urzędu lub podjęcia przez niego obrony, co wiąże się między innymi z koniecznością zapoznania się z aktami sprawy oraz ustaleniem linii obrony z obwinionym sędziom, a także zgromadzeniem i zgłoszeniem wniosków dowodowych, sprawa zostanie zakończona lub przeprowadzone zostaną istotne dla wyniku sprawy czynności procesowe. W rzeczywistości obwiniony sędzia zostanie pozbawiony konstytucyjnego prawa do sądu, na które składa się również prawo do obrony. Skoro ustawodawca wprowadza obronę obligatoryjną w określonych sytuacjach, powinien wprowadzić również gwarancje procesowe aby obrona taka miała realny charakter i gwarantowała obwinionemu minimum standardów procesowych obowiązujących w państwach demokratycznych.

Kolejnym przepisem ograniczającym konstytucyjne prawo do sądu obwinionego sędziego jest projektowany art. 121 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym „w postępowaniu odwoławczym nie stosuje się art. 454 Kodeksu postępowania karnego”. Przepis art. 454 § 1 Kodeksu postępowania karnego stanowi, że „sąd odwoławczy nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie”. Przepis ten pozbawia obwinionego sędziego prawa do dwuinstancyjnego postępowania dyscyplinarnego, ponieważ w przypadku uniewinnienia przez sąd pierwszej instancji i następnie skazania przez sąd drugiej instancji, obwiniony sędzia zostanie pozbawiony możliwości odwołania się od orzeczenia uznającego go za winnego i wymierzającego mu karę dyscyplinarną, nawet gdy takie orzeczenie będzie wadliwe. Wprowadzany przepis w ocenie Rady jest niezgodny z art. 176 Konstytucji stanowiącym, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się powszechnie, że „konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności dostęp do sądu drugiej instancji, a co za tym idzie - przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia” (Masternak-Kubiak M. [w:] Haczkowska M. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LexisNexis 2014, LEX nr 396603).

Projektowany przepis art. 115c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przenosi do postępowania dyscyplinarnego rozwiązania, które umożliwiają wykorzystywanie przeciwko obwinionemu sędziemu dowodów zdobytych z naruszeniem przepisów prawa oraz w wyniku stosowania kontroli operacyjnej. Projektodawca nie dostrzega jednak celu

postępowania dyscyplinarnego, który nie jest tożsamy z celem postępowania karnego. W doktrynie przyjmuje się, że „odpowiedzialność dyscyplinarna służy przede wszystkim ochronie wizerunku służby sędziowskiej w tym sensie, że wskazuje na funkcjonowanie podwyższonych standardów dla sędziów i ich rzetelnego egzekwowania w wypadku ich naruszenia. (...) Nie oznacza to jednak, że postępowanie dyscyplinarne jest równoznaczne z postępowaniem karnym. Dotyczy bowiem w zdecydowanej większości czynów, które nie wyczerpują znamion przestępstw. Odpowiednie stosowanie procedury karnej ma szczególny walor gwarancyjny. Zapewnia bowiem z jednej strony pełną, procesową ochronę praw obwinionego sędziego, z drugiej nadaje postępowaniu dyscyplinarnemu odpowiednią do wagi społecznej deliktów powagę. W wypadku gdy delikt dyscyplinarny wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa, odpowiedzialność dyscyplinarna jest w pełni niezależna, w tym sensie, że poniesienie przez sędziego odpowiedzialności karnej nie zwalnia go od odpowiedzialności zawodowej. Ponosi zatem niezależnie zarówno odpowiedzialność karną, jak i dyscyplinarną” (Sawiński J. [w:] Górski A., Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz, Lex nr 152674). Uwzględniając zatem różnice między postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem karnym oraz niezależność odpowiedzialności karnej od odpowiedzialności dyscyplinarnej, stwierdzić należy, że przenoszenie instytucji procedury karnej odnoszących się do wykrywania, ścigania i karania sprawców najcięższych przestępstw nie znajdują żadnego uzasadnienia, wprowadzają nierówność stron postępowania dyscyplinarnego, ograniczają nadmiernie prawa procesowe i obywatelskie sędziów oraz są nieproporcjonalne do wagi deliktów dyscyplinarnych. Poza tym wprowadzenie możliwości stosowania wobec sędziów kontroli operacyjnej, która zgodnie z art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1310 ze zm.) jest prowadzona niejawnie i polega na: uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych; uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne; uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej; uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych; uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek, stanowi zagrożenie dla tajemnicy narady sędziowskiej przewidzianej w przepisach procedury cywilnej i karnej oraz praw jednostki, ponieważ dostęp do informacji znajdujących się w aktach sprawy lub z nią związanych mają ściśle określone

osoby. W konsekwencji wprowadzane przepisy podważą fundamenty państwa demokratycznego, którego jednym z głównych filarów są niezależne, niezawisłe i bezstronne sądy gwarantujące ochronę podstawowych praw i wolności jednostki.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża zdecydowany sprzeciw wobec projektowanego art. 104 ustawy, na podstawie którego Minister Sprawiedliwości będzie mógł żądać wznowienia każdego postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym przez rzecznika dyscyplinarnego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Podkreślenia wymaga, że rzecznicy dyscyplinarni w świetle obecnie obowiązujących przepisów prawa są organami niezależnymi, działają na podstawie i w granicach prawa. Możliwość w zasadzie nieograniczonego wznowiania postępowań prawomocnie zakończonych podważa podstawowe zasady porządku prawnego, w szczególności pewność prawa i obrotu prawnego. Uprawnienie do wystąpienia przez Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o wznowienie zostało oparte na niesprecyzowanych i w istocie uznaniowych przesłankach określonych jako „dobro wymiaru sprawiedliwości” lub ujawnienie „nowych faktów lub dowodów”. Przede wszystkim pierwsza z wymienionych przesłanek jest niezwykle pojemna i może objąć w zasadzie każdy przypadek, w którym rzecznik dyscyplinarny prawomocnie zakończył sprawę. Podkreślenia wymaga, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości posiada prawo do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania dyscyplinarnego (art. 125 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), jednakże wznowienie postępowania na niekorzyść obwinionego może nastąpić, jeżeli umorzenie postępowania lub wydanie wyroku nastąpiło wskutek przestępstwa albo jeżeli w ciągu pięciu lat od umorzenia lub od wydania wyroku wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogły uzasadniać skazanie lub wymierzenie kary surowszej (art. 126 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Rozwiązanie przedstawione w opiniowanym projekcie umożliwi nieograniczone wznowianie postępowań dyscyplinarnych, także postępowań zakończonych wiele lat temu, co w świetle przepisów o przedawnieniu przewinień dyscyplinarnych podważa racjonalność instytucji przedawnienia. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań podważa również zaufanie obywateli do organów państwa i stanowione przez nie prawa.

Wnioski

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, wejście w życie omawianych przepisów będzie równoznaczne z faktycznym zawieszeniem stosowania konstytucyjnych zasad

trójpodziału i równowagi władz oraz zasady odrębności i niezależności sądownictwa. Biorąc pod uwagę, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych oraz, że prawo do sądu jest podstawowym środkiem ochrony praw jednostki, Krajowa Rada Sądownictwa wyraża uzasadnioną obawę co do możliwości zapewnienia obywatelom ochrony prawnej przed nadużyciami władzy politycznej.

Należy w tym miejscu odnotować, że w uzasadnieniu opiniowanego projektu wymieniono przykłady orzeczeń Sądu Najwyższego, które nie znalazły poparcia projektodawcy. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, ten fragment uzasadnienia ujawnia jedyny prawdziwy cel opiniowanej ustawy – wymianę kadry orzeczniczej i obsadzenie Sądu Najwyższego osobami posłusznymi, popierającymi poglądy preferowane przez większość parlamentarną. Projektodawcy nawiązują tym samym do praktyki, która w ciągu stuletniej historii funkcjonowania Sądu Najwyższego związana jest z postaciami, które jednoznacznie negatywnie zapisały się w historii państwa polskiego.

Autor uzasadnienia tego poselskiego projektu ustawy stwierdził, że jest ona elementem „szerszej reformy sądownictwa, (...) która ma zagwarantować sprawiedliwość wyroków sądowych, szybsze postępowania i przywrócić zaufanie społeczne do sądów”. Krajowa Rada Sądownictwa z rozczarowaniem zauważa, że w ciągu dotychczasowych 20 miesięcy funkcjonowania rządu, żaden z przedstawionych elementów reformy sądownictwa nie realizuje tych celów. Opiniowana ustawa o Sądzie Najwyższym nie zagwarantuje sprawiedliwych wyroków sądowych ani nie przywróci zaufania społecznego do sądów – sprawi, że sądy będą postrzegane jako urzędy podległe Ministrowi Sprawiedliwości, przez niego obsadzane i kontrolowane. Wbrew zapowiedziom autora uzasadnienia opiniowanego projektu, jego wejście w życie nie przyspieszy postępowań sądowych, a w zakresie dotyczącym Sądu Najwyższego dojdzie do faktycznego paraliżu jego działalności z uwagi na wymianę składu sędziowskiego na szeroką skalę.

Prawdziwym pokrzywdzonym przez opiniowany projekt ustawy nie będzie jednak grupa kilkudziesięciu sędziów SN albo pracowników SN, którzy zostaną wyrzuceni z pracy, ale wszyscy obywatele i inne osoby, które znajdują się pod jurysdykcją państwa polskiego: każda osoba niesłusznie oskarżona o najmniejsze choćby przestępstwo, wszyscy którzy pozostają lub mogą stać się stroną w sporze prawnym z politykiem lub urzędem państwowym, bez względu na to czy są wielkim przedsiębiorcą czy zwykłym konsumentem. Sąd Najwyższy, choć formalnie nadal będzie istniał, będzie pozbawiony niezbędnego autorytetu i kwalifikacji merytorycznych.

Wszelkie zmiany w Sądzie Najwyższym muszą być analizowane w kontekście funkcji tego Sądu, jako gwaranta prawidłowości przebiegu wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargi na działalność Państwowej Komisji Wyborczej oraz protesty wyborcze, jak również wydaje uchwały w sprawie ważności wyborów i referendum. Podporządkowanie sędziów Sądu Najwyższego jednemu politykowi rodzi bardzo poważne i uzasadnione obawy związane z obiektywizmem i rzetelnością kontroli legalności wyborów.

Krajowa Rada Sądownictwa stanowczo protestuje przeciwko przyjętemu sposobowi rozpatrywania opiniowanego projektu. Został on wniesiony do Sejmu jako projekt poselski, choć jak przyznają niektórzy posłowie, nie zapoznali się z jego treścią przed jego podpisaniem. Ponadto pierwsze czytanie tego projektu miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lipca 2017 r., tj. przed upływem tygodnia od jego wniesienia, co uniemożliwia wyczerpującą i wszechstronną analizę wszystkich projektowanych przepisów. Krajowa Rada Sądownictwa jako jedyny organ powołany do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, otrzymała przedmiotowy projekt do opiniowania na 3 dni robocze przed jego pierwszym czytaniem. Rozpatrywanie w takich warunkach ustawy regulującej funkcjonowanie najwyższego sądu w państwie nie jest niczym uzasadnione i narusza standardy poprawnej legislacji. Taki sposób prowadzenia postępowania legislacyjnego pozbawia parlament należnego mu autorytetu i zaufania społecznego.

Z tych przyczyn, Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowanie negatywnie opiniuje projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, wzywa obie izby parlamentu do jego odrzucenia oraz zwraca się do Prezydenta RP, by w razie uchwalenia tego projektu zastosował prawo weta.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

Marka Górczew

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
[Signature]
płk Piotr Raczkowski

sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego



SAŁD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III - 021 - 278/17

Warszawa, dnia 18 lipca 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 18.07.2017r.

Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 lipca 2017 r., GMS-WP-173-188/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*.

Z wyrazami szacunku



Opinia
o poselskim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym
(druk sejmowy nr 1727)

1. Zagadnienia wprowadzające – cel ustawy

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy sporządzając niniejszą opinię korzysta – z jeszcze istniejącej, na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym – możliwości zaopiniowania przedłożonego projektu. W przypadku wejścia w życie proponowanych zmian możliwości takiej Sąd Najwyższy zostanie pozbawiony. Ewentualne przyszłe zmiany dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości nie będą zatem podlegały konsultacjom ze środowiskiem sędziów Sądu Najwyższego. Odbędzie się to z niewątpliwą szkodą dla jakości stanowionego prawa, albowiem konstruktywne opiniowanie aktów prawnych przez Sąd Najwyższy wielokrotnie przyczyniło się nie tylko do usunięcia istniejących wad legislacyjnych, ale przede wszystkim pozwalało na poznanie potrzeb praktyki.

Na opiniowany projekt należy spojrzeć kompleksowo, zarówno w kontekście analizy przedmiotowego przedłożenia, jak również szerzej, odnosząc się do ogółu zmian, jakie aktualnie wprowadzane są w wymiarze sprawiedliwości. Jest to symptomatyczne, ponieważ cele deklarowane przez Projektodawcę nie przystają do faktycznie realizowanych zamierzeń. Jest to zresztą specyficzna narracja, jaką posługuje się Prawodawca (czy na wcześniejszym etapie Projektodawca) w odniesieniu do szeregu zmian (w tym również do projektowanej ustawy o Sądzie Najwyższym), gdzie określonym słowom, wyrażeniom i instytucjom prawnym, których dotychczasowe rozumienie, przez ostatnie dziesięciolecia, było jednoznaczne, nadaje się nie tyle nowe, czy dotąd niespotykane znaczenie, ale znaczenie, które abstrahuje od dotychczasowego dorobku nauki prawa, doświadczenia w zakresie kształtowania struktury wymiaru sprawiedliwości oraz orzecznictwa sądowego.

Gdyby podjąć próbę wskazania istoty przedłożonego projektu, to sprowadza się ona do trzech zagadnień, wyznaczających zarazem cel zmian.

Pierwszy zmierza do usunięcia obecnie orzekających sędziów Sądu Najwyższego z zajmowanego urzędu, mimo wyrażonej w art. 180 ust. 1 zasady nieusuwalności. Dzieje się to pod pozorem zmiany ustroju sądów, która zgodnie z art. 180 ust. 5 Konstytucji pozwala na przeniesienie sędziego w stan spoczynku. Powoływany przepis wyznacza zatem konstrukcyjną

oś projektowanej zmiany. Technicznie rzecz ujmując wprowadza się w związku z tym takie modyfikacje, które w warstwie werbalnej nazywane są ustrojowymi (mimo że rzeczywiście takimi nie są) i automatycznie przypisuje się im skutek w postaci konieczności (możliwości) przeniesienia sędziów w stan spoczynku (a de facto ich usunięcia). To właśnie w tym kontekście należy postrzegać proponowaną zmianę w strukturze Izby Sądu Najwyższego, czy też szerzej – funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości – tyle tylko, że art. 180 ust. 5 Konstytucji nie dotyczy Sądu Najwyższego, o czym będzie mowa w dalszej części opinii.

Druga kluczowa kwestia dotyczy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w tym sędziów Sądu Najwyższego. Jeśli spojrzeć na treść wniosków, jakie wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego w drugim tygodniu lipca br., dotyczących, ogólnie rzecz ujmując, kompetencji Sądu Najwyższego w zakresie orzekania, to nietrudno odnieść wrażenie, że po odpowiednich rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego, które mogą dotyczyć każdej kwestii spornej pomiędzy władzą sądowniczą a wykonawczą czy ustawodawczą, niezawisłość sędziowska zostanie postawiona przed olbrzymią próbą. Przykładowo w przypadku wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, którego skład, jak i niezależność niewątpliwie może być obecnie kwestionowana, wobec sędziego sądu powszechnego czy Sądu Najwyższego, który wbrew takiemu rozstrzygnięciu, podejmie jakąkolwiek czynność procesową, będzie można wszcząć postępowanie dyscyplinarne i złożyć go z urzędu. Koncepcję tę dopełnia propozycja rozstrzygania spraw dotyczących stosunku służbowego Sędziów Sądu Najwyższego przez Izbę Dyscyplinarną. Istnieje zatem realna obawa, że koncepcja rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy stanie się wyłącznie figurą teoretyczną.

Trzecia kwestia sprowadza się do ewidentnego zmarginalizowania roli Prezydenta RP oraz jednoczesnego przekazania bardzo szerokich kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości. Projektowane regulacje, przewidujące w zakresie obsadzania nowego składu Sądu Najwyższego, dużą dozę automatyzmu zakładają, że Prezydent RP pozbawiony zostanie realnego wpływu na kształt najwyższej instancji sądowej, włącznie z osobą czasowo pełniącą funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którego – w myśl projektu – wskazuje Minister Sprawiedliwości. Dotyczy to także obwieszczenia o ilości wolnych stanowisk sędziowskich oraz uprawnień do decydowania o dodatkach funkcyjnych, które mają być obecnie uregulowane w załączniku do ustawy, a nie – jak dotąd – rozporządzeniu Prezydenta RP.

Te trzy zagadnienia, które szczegółowo zostaną omówione w dalszej części opinii, kształtują zupełnie inny obraz proponowanej zmiany, aniżeli ten wskazywany przez Projektodawców, w szczególności jeśli uwzględnić zasady wyboru nowych sędziów Sądu Najwyższego. Chodzi bowiem nie tyle o pogłębioną reformę Sądu Najwyższego, nota bene funkcjonującego sprawnie i szybko z średnim terminem rozpoznania sprawy na poziomie około 7 miesięcy, ale o wymianę kadrową sędziów i pracowników Sądu Najwyższego (podobnie zresztą jak to stało się w przypadku Trybunału Konstytucyjnego) przy jednoczesnym zachowaniu jak najdalej idącej kontroli władzy wykonawczej nad Sądem Najwyższym.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, że projektowane zmiany mają szerszy wymiar, albowiem dotyczą także sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z art. 49

ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednie przepisy dotyczące Sądu Najwyższego. Albo więc należy spodziewać się projektu ustawy zmieniającej status sędziów NSA, albo też trzeba stwierdzić, że podzielą oni w istotnym zakresie los sędziów Sądu Najwyższego. Odnosi się to zwłaszcza do przeniesienia w stan spoczynku sędziów, którzy osiągnęli już wiek przechodzenia w stan spoczynku określony w projektowanych przepisach oraz statusu pracowników NSA niebędących sędziami (np. członków Biura Orzecznictwa NSA).

Projekt budzi również wątpliwości w kontekście jego aksjologii i spójności metodologicznej. Wystarczy wskazać na deklarowany cel, który Projektodawca zamierza osiągnąć. Jest nim „zagwarantowanie sprawiedliwości wyroków sądowych” (s. 82 uzasadnienia), ponieważ „w krajowym systemie prawnym funkcjonuje wiele orzeczeń będących formalnie zgodnymi z prawem, które są jednak dalekie od rozstrzygnięć sprawiedliwych” (s. 84 uzasadnienia). Oznacza to, że Projektodawca zmierza do narzucenia sądom własnej wizji sprawiedliwości w innej drodze niż przez uchwalanie ustaw. Tymczasem trzeba podkreślić, że każdorazowa wizja określonej formuły sprawiedliwości zostaje zawarta *explicite*, albo *implicite* w treści stanowionego prawa, którego stosowanie jest obowiązkiem sędziów.

Z treści uzasadnienia projektu wynika zatem, że to Projektodawca jako jedyny ma wiedzę, co jest sprawiedliwe i to jego kryteria sprawiedliwości – aczkolwiek nie wyrażone w ustawach – będą wiążące dla sędziów Sądu Najwyższego, który wymaga ukształtowania na nowo, by orzekał sprawiedliwie. Tego rodzaju założenie jest po prostu nieracjonalne. Trudno też pogodzić się z założeniem wyrażonym w uzasadnieniu projektu, że uchwalenie ustawy przywróci „społeczne zaufanie do sądów” skoro sądom zdecydowanie nie ufa 11,3 % badanych, rządowi 25,9 %, a parlamentowi 26,4 % . Według tej nielogicznej koncepcji w pierwszej kolejności należałoby bowiem zakończyć kadencję parlamentu i zdymisjonować rząd. Tezie, że uchwalenie ustawy i wymiana składu osobowego może ukształtować zaufanie do określonej instytucji, przeczy przykład Trybunału Konstytucyjnego. Po uchwaleniu pakietu ustaw regulujących tę instytucję, w marcu 2017 r. pozytywnie oceniało ją zaledwie 19% (dla porównania we wrześniu 2015 r. – było to 39%) .

W tym miejscu trzeba więc podkreślić, że sprowadzanie niniejszej opinii wyłącznie do polemiki wobec konkretnych, szczegółowych propozycji stanowiłoby swoiste uproszczenie. Sąd Najwyższy nie zgadza się bowiem z instrumentalnym wykorzystywaniem procesu legislacyjnego do doraźnych celów realizowanych przez władzę ustawodawczą i forsowaniem pod pozorem reformy zmian niemających nic wspólnego z dbałością o prawidłowe i sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

2. Usunięcie z urzędu sędziów Sądu Najwyższego przez „przeniesienie w stan spoczynku”.

Tytuł niniejszego rozdziału opinii stanowi dobrą ilustrację wykładni Konstytucji RP jaką przyjęli Projektodawcy stosując art. 180 Konstytucji. W sensie prawnym mamy do czynienia z logiczną sprzecznością. Używa się bowiem określonych pojęć („zmiana ustrojowa”, „przejście w stan spoczynku”) wyłącznie po to, aby doprowadzić do rezultatu zakazanego przez art. 180 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika wprost, że sędziowie są nieusuwalni. Nie ma zatem możliwości ich „pozbycia się” w trakcie pełnienia służby. Stanowi to gwarancję niezawisłości i niezależności oraz jest wyrazem realizacji prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Sąd, którego skład osobowy można dowolnie zmieniać (przez działania władzy ustawodawczej lub wykonawczej) nie mógłby być uznany za sąd niezawisły, bezstronny oraz rzetelny. Z tego powodu, na poziomie konstytucyjnym, zostały zawarte gwarancje nieusuwalności, sprowadzające się do tego, że sędziego można wyłącznie: 1) złożyć z urzędu, zawiesić w urzędowaniu, przenieść do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie, 2) przenieść w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił (tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa), 3) przenieść w stan spoczynku po osiągnięciu wieku określonego w ustawie oraz 4) przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia, w razie zmiany ustrojów sądów lub zmiany granic okręgów sądowych.

Prima facie w projektowanej ustawie proponuje się dwa rozwiązania. Pierwsze nawiązuje do wieku, w którym przechodzi się w stan spoczynku (por. art. 31 projektu, który ustanawia wiek 65 lat) oraz drugie, które opiera się na pozornych zmianach ustrojowych (por. art. 87 projektu). Oba rozwiązania oraz rozumowanie, jakie legło u ich podstaw są wątpliwe.

Niezależnie od tego proponuje się – w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym – dwa inne rozwiązania, które doprowadzają do usunięcia określonych sędziów z urzędu, ale w formie o wiele bardziej restrykcyjnej, a mianowicie wygaśnięcia stosunku służbowego.

2.1. Usunięcie z urzędu w związku ze zmianami organizacyjnymi (art. 87 projektu)

2.1.1. Perspektywa konstytucyjna

Według projektowanej ustawy, z dniem następującym po dniu jej wejścia w życie sędziowie Sądu Najwyższego powołani na podstawie przepisów dotychczasowych przechodzą w stan spoczynku, z wyjątkiem sędziów wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości. W dniu wejścia w życie niniejszej ustawy Minister Sprawiedliwości, w drodze obwieszczenia w dzienniku urzędowym Ministra Sprawiedliwości, wskazuje sędziów Sądu Najwyższego, którzy pozostają w stanie czynnym, mając na uwadze konieczność wdrożenia zmian organizacyjnych wynikających ze zmiany ustroju i zachowanie ciągłości prac Sądu Najwyższego. Wprawdzie nie stwierdza się tego wprost w treści ustawy, ale można przyjąć, że zmiana taka ma być uzasadniona nowym podziałem Sądu Najwyższego na trzy Izby – Izbę Prawa Publicznego, Izbę Prawa Prywatnego oraz Izbę Dyscyplinarną.

Oznacza to zerwanie z wieloletnim, ukształtowanym jeszcze przed II wojną światową (zob. art. 36 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych) podziałem Sądu Najwyższego na Izby Cywilną i Karną, a w późniejszym okresie – także Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Obecnie funkcjonujący podział Sądu Najwyższego na Izby odwołuje się do kryterium stosunków prawnych regulowanych przez zespoły norm wyznaczające podstawowe gałęzie prawa. Propozycja Projektodawcy odwołuje się natomiast do kryterium podziału norm prawnych na innym, wyższym poziomie klasyfikacji, tj. do podziału na prawo prywatne i publiczne. Podział taki znany jest wprawdzie od czasów rzymskich i został szczególnie rozwinięty w literaturze niemieckiej XIX w., niemniej jednak jego zasadność jest współcześnie kwestionowana. Tym bardziej więc niezasadne wydaje się odwołanie się do niego przy określaniu nazw i najprawdopodobniej właściwości poszczególnych izb Sądu Najwyższego, zwłaszcza biorąc pod uwagę różnorodność norm prawnych składających się na „prawo publiczne”. Abstrahując bowiem od sporów dotyczących kryteriów wyróżnienia prawa publicznego i prywatnego, bez wątpienia do tego pierwszego zaliczyć można normy tak zróżnicowane jak normy prawa karnego, normy prawa ubezpieczeń społecznych, normy publicznego prawa gospodarczego, w tym te dotyczące ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego i normy prawa konstytucyjnego dotyczące ważności wyborów do Sejmu, Senatu, na Prezydenta, do Parlamentu Europejskiego oraz referendum ogólnokrajowego. Łączenie tak różnych zagadnień w ramach kognicji jednej Izby z tej perspektywy nie znajduje żadnego innego uzasadnienia, jak tylko stworzenie pozoru „zmiany ustroju sądu” w rozumieniu art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. Widoczne jest to zwłaszcza w kontekście potrzeby specjalizacji sędziów w organie tak istotnym z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości, jakim jest Sąd Najwyższy. W zamierzeniu Projektodawcy, sędziowie Sądu Najwyższego powinni najwyraźniej mieć bardzo szeroki profil orzekania, specjalizując się we wszystkich dziedzinach prawa czy to prywatnego, czy to publicznego, co jest założeniem nierealnym, biorąc pod uwagę stopień skomplikowania współczesnego prawa i drobiazgowość regulacji w większości jego dziedzin. Nawet odwołując się do funkcjonujących w teorii prawa podziałów na prawo publiczne i prywatne, trudno oczekiwać, że sędziowie orzekający w poszczególnych projektowanych Izbach będą orzekać we wszystkich sprawach należących do właściwości Izby. Na poziomie wymaganym od sędziego Sądu Najwyższego nie sposób bowiem specjalizować się w tak różnych dziedzinach prawa, jak prawo karne i prawo ubezpieczeń społecznych, a te dziedziny bezsprzecznie przynależą do prawa publicznego. Będzie to wymuszało tworzenie wydziałów, które właściwością w całości lub w znacznej części będą odpowiadały obecnym Izbom Sądu Najwyższego, co w efekcie potwierdza tezę o pozorności zmian ustrojowych.

Nie sposób oprzeć się w związku z tym wrażeniu, że jednym uzasadnieniem odwołania się do podziału Sądu Najwyższego na Izby Prawa Publicznego i Prawa Prywatnego, czy też szerzej zmian w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest nadanie projektowanej zmianie pozoru zmiany ustroju Sądu Najwyższego. Ma to uzasadniać zastosowanie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. Tymczasem podkreślić trzeba, że przedmiotowa

regulacja w ogóle nie dotyczy Sądu Najwyższego. Zgodnie z treścią powołanego przepisu „w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. Użycie liczby mnogiej w odniesieniu do „sądów” wskazuje, że przepis ten odnosi się wyłącznie do zmian dotyczących sądownictwa powszechnego, administracyjnego lub wojskowego. Wynika to wprost z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, w którym Sąd Najwyższemu jako odrębnej kategorii sądu w strukturze wymiaru sprawiedliwości przyznaje się całkowitą autonomię i niezależność. Gdyby więc art. 180 ust. 5 Konstytucji RP miał dotyczyć Sądu Najwyższego, to sąd ten powinien być w nim wyraźnie wskazany.

Nawet gdyby – czysto teoretycznie uznać – że art. 180 ust. 5 Konstytucji RP dotyczy Sądu Najwyższego, to przepis ten ma charakter proceduralno – organizacyjny i nie stanowi normy kompetencyjnej do dowolnego kształtowania ustroju Sądu Najwyższego. Z pewnością nie daje też swobodnej możliwości decydowania o tym, który z sędziów dotkniętych w tym samym stopniu zmianą ustroju sądów zostanie przeniesiony w stan spoczynku, a który nie. Co więcej, regulacja ta pozwala na dokonywanie jedynie takich zmian ustroju sądów, które są zgodne z Konstytucją, nie zaś takich, które są z Konstytucją niezgodne. Gdyby było inaczej, to należałoby przyjąć, że przepis ten pozwala na zmianę Konstytucji w drodze zmiany ustawy o ustroju sądów, polegającej na przykład na likwidacji sądów i powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości organom władzy wykonawczej. Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego jest ona najwyższym prawem, wyklucza taką wykładnię, która pozwalałaby przekreślać zasady i wartości konstytucyjne oraz przyznane w Konstytucji prawa i wolności przy pomocy postanowień Konstytucji, a więc przekreślałaby prawo do niezawisłego i niezależnego Sądu Najwyższego wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji przy pomocy art. 189 ust. 5 Konstytucji.

Nie sposób także nie wspomnieć, że pojęcie ustroju sądów, o którym mowa w tym art. 180 ust. 5 Konstytucji jest pojęciem szerszym aniżeli ich struktura wewnętrzna. Definiując pojęcie ustroju sądów, należy również mieć na uwadze cele, jakie prawne uregulowanie ustroju sądów ma spełniać w świetle całokształtu regulacji konstytucyjnej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, w odniesieniu do sądów powszechnych, „ustrój sądów realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)”. Mając to na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że elementami definiującymi ustrój sądów są nie tylko ich struktura i organizacja wewnętrzna, ale także relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego między różnymi kategoriami sądów.

W treści projektowanej ustawy nie proponuje się zmian dotyczących zakresu kognicji Sądu Najwyższego, czy relacji instancyjnych. Nie przewiduje się przykładowo znaczących zmian w zakresie instytucji uchwał rozstrzygających istotne zagadnienia prawne, czy rozbieżności w orzecznictwie (zob. art. 54 i 65). Na marginesie jedynie można zauważyć, że jest to o tyle niezrozumiałe, że część posłów podpisanych pod opiniowanym projektem,

jednocześnie popiera wniosek inicjujący przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. K 7/17. We wniosku tym jego Autorzy kwestionują zgodność z Konstytucją obecnie obowiązujących regulacji dotyczących działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego, po to by – już jako Autorzy niniejszego projektu – opowiedzieć się za ich przyjęciem. Kwestionuje się zatem konstytucyjność przepisów, których uchwalenie się jednocześnie proponuje. Jest to zarazem najlepszy dowód na okoliczność, w jak dowolny sposób wykorzystywane jest prawo i poszczególne jego instytucje dla realizacji doraźnych zamierzeń.

Wszystko to sprawia, że proponowane zmiany legislacyjne, nawet teoretycznie, trudno uznać za „zmianę ustroju” Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. Z pewnością nie można mówić o takiej zmianie już na etapie wejścia w życie projektowanej ustawy. Znaczna część problematyki odnoszącej się do organizacji i właściwości projektowanych izb ma bowiem zostać dopiero uregulowana w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 3 § 2 ustawy. Sam Projektodawca zakłada, że nie nastąpi to z dniem wejścia w życie ustawy, skoro w art. 91 ustanawia się przepisy przejściowe dotyczące okresu od dnia wejścia w życie do dnia wydania tych przepisów. Tymczasem, jak wskazano powyżej, zgodnie z projektowanym art. 87 § 1 wszyscy, sędziowie Sądu Najwyższego mieliby zostać przeniesieni w stan spoczynku już w dniu następującym po dniu wejścia w życie ustawy, co jest rozwiązaniem sprzecznym z art. 180 ust. 1 i ust. 5 Konstytucji RP.

2.1.2. Perspektywa prawnomiędzynarodowa

Kompetencję Ministra Sprawiedliwości do wskazania sędziów, którzy będą mogli nadal orzekać w Sądzie Najwyższym po wejściu w życie projektowanej ustawy, przewidzianą w art. 87 projektu należy uznać także za sprzeczną z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹ i wyrażonym tam prawem każdego podsądnego do niezależnego i niezawisłego sądu ustanowionego ustawą. Jest to bowiem przejaw ingerencji przedstawiciela władzy wykonawczej w to, którzy imiennie sędziowie zostaną wyeliminowani z orzekania w konkretnych sprawach, przydzielonych im przed wejściem w życie projektowanej ustawy. Sędziowie niedopuszczeni przez Ministra do orzekania po dniu wejścia w życie ustawy zostaną wyrugowani z powołanych już uprzednio składów orzekających. Warto podkreślić, że wokandy są układane ze znacznym wyprzedzeniem, co oznacza, że składy orzekające w poszczególnych sprawach są znane podsądnym nieraz z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem. Podsądny może mieć uzasadnione wątpliwości, czy sąd, którego skład zdeterminuje decyzja Ministra Sprawiedliwości będzie niezależnie i bezstronnie orzekał w jego sprawie, tym bardziej że Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym i ma również kompetencje nadzorcze i procesowe w postępowaniach karnych. Z punktu widzenia art. 6 ust. 1 EKPC niedopuszczalna jest sytuacja, w której podmiot utożsamiany ze stroną procesową (czyli Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny) i będący jednocześnie przedstawicielem władzy wykonawczej może wyeliminować sędziego od

¹ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm. dalej „EKPC”

orzekania w konkretnej sprawie. Stanowi to rażące naruszenie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPC”, decydowanie przez władzę wykonawczą o usunięciu sędziego z urzędu narusza niezawisłość sędziowską. Takie stanowisko wprost wyraził ETPCz w wyroku w sprawie Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce. W punkcie 45 tego wyroku stwierdza się: „nieodwoływalność sędziów przez władzę wykonawczą w czasie ich kadencji musi być zasadniczo postrzegana jako skutek ich niezależności i jako taka jest włączona w gwarancje art. 6 ust. 1 Konwencji” (wyrok z dnia 30 listopada 2010 r., skarga nr 23614/08; por także wyrok ETPCz z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, skarga nr 8014/07, § 145). W wyroku w sprawie Brudnicka i inni przeciwko Polsce ETPCz stwierdził, że nie stanowi „niezależnego sądu” organ, którego członków mianuje i odwołuje organ władzy wykonawczej (w tej sprawie - Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z innym ministrem – por. § 41 wyroku z dnia 3 marca 2005 r., Brudnicka i inni przeciwko Polsce, skarga nr 54723/00). Podobny standard wynika z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych². W Komentarzu Ogólnym nr 32 do art. 14 Paktu Komitet Praw Człowieka stwierdza, że usunięcie sędziego z urzędu przez egzekutywę przed zakończeniem kadencji na którą zostali powołani, bez podania konkretnych powodów i bez dostępu do efektywnej kontroli sądowej tej decyzji, jest niezgodne z zasadą niezależności sądownictwa (pkt 20 Komentarza Ogólnego).

Również z tzw. miękkiego prawa (soft law) Rady Europy wynika, że pozostawienie Ministrowi Sprawiedliwości decydowania o tym, czy sędzia będzie mógł pełnić urząd do końca kadencji czy czasu, na który powołano go do pełnienia tej funkcji, jest sprzeczne z zasadą niezależności sądów (por. pkt 49-50 załącznika do zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2010)/12 do państw członkowskich w sprawie: niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów).

2.2. Usunięcie z urzędu w związku z obniżeniem wieku przejścia w stan spoczynku

Drugą możliwością, jaka może doprowadzić do ukształtowania się nowego składu osobowego Sądu Najwyższego jest obniżenie obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku. Zgodnie z projektowanym art. 31 wiek obligatoryjnego przejścia w stan spoczynku zostanie obniżony do 65 lat, zaś w przypadku kobiet możliwe będzie przejście w stan spoczynku na wniosek po ukończeniu lat 60.

Jest rzeczą powszechnie wiadomą, że takie obniżenie wieku dotyczyłoby w 2017 r. znacznego odsetka czynnych zawodowo Sędziów Sądu Najwyższego. Oznaczałoby to konieczność szybkiego obsadzenia tych stanowisk w nowej procedurze. Proponowane rozwiązanie oparte jest na przewrotnym uzasadnieniu aksjologicznym: obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku, uznawane społecznie za korzystne z indywidualnego punktu

² Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167

widzenia, nie może być oceniane negatywnie. Tymczasem nie zauważa się, że projektowana nowelizacja stanowi naruszenie prawa do pracy w rozumieniu art. 65 ust. 1 Konstytucji. Każdemu zapewnia się bowiem wolność wyboru i wykonywania zawodu. Proponowane rozwiązanie nakazuje natomiast przejście stan spoczynku, chyba że na dalsze pełnienie obowiązków służbowych wyda zgodę Minister Sprawiedliwości (por. art. 31 § 1 projektu). Co istotne zgody tej nie wyraża Prezydent RP, który nominował sędziego, co byłoby rozwiązaniem zdecydowanie bardziej spójnym systemowo.

Nieporozumieniem jest również odwoływanie się przez Projektodawcę do zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i potrzeby „zapewnienia równowagi pomiędzy uprawnieniami emerytalnymi obowiązującymi w ramach powszechnego systemu emerytalnego, a uprawnieniami do stanu spoczynku sędziów Sądu Najwyższego”. Konstytucyjna zasada równości nakazuje stworzenie takich samych warunków prawnych realizacji określonych uprawnień tylko takim podmiotom, które znajdując się w tej samej sytuacji, albo precyzyjniej - charakteryzujących się daną cechą relewantną. Tymczasem sytuacja sędziego i ubezpieczonego w powszechnym systemie emerytalnym jest nieporównywalna i tym samym podmioty te nie charakteryzują się tą samą cechą prawnie relewantną. Przejście w stan spoczynku oznacza utratę możliwości orzekania, podczas gdy nabycie uprawnień emerytalnych w żaden sposób nie przekłada się na dalsze wykonywanie zawodu. Wprawdzie dla realizacji uprawnień emerytalnych konieczne jest rozwiązanie stosunku pracy, ale nie stoi to na przeszkodzie ponownemu jego nawiązaniu. W przypadku sędziów nie ma zaś możliwości powrotu do orzekania po przejściu w stan spoczynku.

Niezależnie od tego przyjęte rozwiązanie jest wątpliwe w kontekście art. 2 Konstytucji RP i wyrażonej z nim zasady demokratycznego państwa prawa i poprawnej legislacji. W przypadku zmian prawa ingerujących w treść stosunków służbowych przyjmuje się, że nie mogą mieć one ani charakteru retroaktywnego, ani retrospektywnego, a więc oddziałującego na treść stosunków prawnych trwających w chwili wejścia w życie zmiany. Rozstrzygnięcie intertemporalne powinno zatem oddziaływać wyłącznie *pro futuro*. Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku powinno zatem dotyczyć wyłącznie osoby, które otrzymały nominację sędziowską po wejściu w życie proponowanej zmiany. Tylko w ten sposób możliwe byłoby pogodzenie proponowanej zmiany z zasadą nieusuwalności sędziego. Nie ma bowiem argumentów, czy to natury ustrojowej, czy aksjologicznej, aby przejście w stan spoczynku w wieku 65 lat stosować do sędziów aktualnie piastujących swój urząd.

Już tylko na marginesie stwierdzić trzeba, że proponowane rozwiązanie jest wyrazem marnotrawstwa doświadczenia zawodowego oraz wiedzy sędziów piastujących ten najwyższy urząd sędziowski w Państwie Polskim. Niesie za sobą ryzyko przerwania sprawności działania instytucji publicznych, naruszając prawo obywateli do sądu (por. punkt 4 opinii).

2.3. Usunięcie z urzędu przez wygaśnięcie mandatu sędziego

W art. 24 projektu przewiduje się dwa dodatkowe wymogi dla kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego, a mianowicie wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego

(dotychczas posiadanie kolejnego obywatelstwo nie było przeszkodą) oraz wymóg odnoszący się do niepełnienia służby dla organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575). Jednocześnie w art. 32 przewiduje się obligatoryjne wygaśnięcie stosunku służbowego sędziego w razie stwierdzenia, że pełnił służbę, pracował lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa lub nabycia obywatelstwa obcego państwa. Takie rozwiązanie w istocie stanowi sposób usunięcia określonych sędziów z urzędu.

Dodatkowe wymogi dla sędziów Sadu Najwyższego, wskazane w art. 24 projektu pozostają w sprzeczności z art. 60 Konstytucji RP, który gwarantuje prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W literaturze powszechnie wskazuje się, że pojęcie „służby publicznej”, o którym mowa w tym przepisie należy definiować w sposób abstrahujący od treści ustaw precyzujących to pojęcie oraz z uwzględnieniem zasad, norm i wartości konstytucyjnych. Chodzi tu o „trwałe wykonywanie wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub tylko pośrednio z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych lub zaspokajaniem potrzeb publicznych lub działanie w interesie publicznym (...) bądź dla osiągnięcia celu publicznego”³. W tym kontekście nie powinno ulegać wątpliwości, że zakres przedmiotowy pojęcia służby cywilnej obejmuje także sprawowanie urzędu sędziowskiego, zaś Projektodawca zamierza różnicować możliwość pełnienia tej służby w zależności od tego, czy dana osoba pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, bądź posiada inne obywatelstwo.

2.4. Usunięcie z urzędu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

Projekt, stwarzając ustawową podstawę do zakończenia działalności Sądu Najwyższego jako organu niezależnego i odrębnego od innych władz, przerywa również określoną w art. 183 ust. 3 jako sześcioletnią kadencję urzędującego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 87 § 1 i 88 projektu). Jednocześnie wprowadza się regulację, zgodnie z którą jeżeli sędzia Sądu Najwyższego zajmujący stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 87 § 1, zadania i kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wykonuje sędzia Sądu Najwyższego wskazany przez Ministra Sprawiedliwości.

O ile w art. 88 projektu dopuszcza się możliwość wskazania przez Ministra Sprawiedliwości sędziego zajmującego stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako tego, który nie zostanie przeniesiony w stan spoczynku w trybie art. 87 § 1, o tyle w art. 93 § 1 Projektodawca taką możliwość w istocie wyklucza. Zgodnie bowiem z tym przepisem, wybór kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przeprowadza się w terminie 14 dni od dnia objęcia ostatniego wolnego stanowiska sędziego, o którym mowa w art. 92 § 1.

³ W. Sokolewicz, *Artykuł 60 [w:] L. Garlicki (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 4*, Warszawa 2005, s. 14–15, uw. 18

Projektowane przepisy z góry zakładają zatem, że obecny Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie dokończy swojej kadencji.

Biorąc pod uwagę powyższe nie ulega wątpliwości, że konstytucyjnie rozpoczęta kadencja Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie może zostać przerwana przez przepis o randze ustawowej, regulujący przeniesienie w stan spoczynku. W kontekście relacji art. 183 ust. 3 Konstytucji RP do art. 88 projektu, przepis ten należy ocenić jednoznacznie jako niekonstytucyjny. Zgodna z konstytucją wykładnia art. 87 § 1 projektu nakazywałaby natomiast przyjęcie, że sędzia Sądu Najwyższego powołany na sześcioletnią kadencję pełni obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do czasu zakończenia kadencji bez względu na jego wiek. Inna interpretacja prowadzi do przerywania 6 letniej kadencji.

Podobnie jak w przypadku usunięcia sędziego w związku z wygaśnięciem mandatu stanowione normy prawne nie mają charakteru abstrakcyjno – generalnego, ale indywidualny, co dodatkowo stanowi naruszenie zasady poprawnej legislacji z art. 2 Konstytucji.

3. Przerwanie ciągłości władzy sądowniczej i naruszenie zasady podziału władz

Projekt, stwarzając ustawową podstawę do zakończenia działalności Sądu Najwyższego jako organu niezależnego i odrębnego od innych władz, przerywa ciągłość władzy sądowniczej i narusza zasadę podziału władz.

Ciągłość władzy państwowej jest istotną wartością konstytucyjną, której – w myśl art. 126 ust. 1 Konstytucji – gwarantem pozostaje Prezydent RP. W projekcie przewidziano zniesienie Sądu Najwyższego w obecnym składzie i zastąpienie go przez organ tak nazwany, jednakże nie będący Sądem Najwyższym w konstytucyjnym znaczeniu. Sąd Najwyższy bowiem składa się z sędziów powołanych przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, nie zaś z sędziów Sądu Najwyższego powołanych na ten urząd przez Prezydenta RP i następnie wskazanych do pełnienia urzędu przez Ministra Sprawiedliwości w drodze obwieszczenia w dzienniku urzędowym (art. 87 § 1 projektu), bądź sędziów powołanych wprawdzie przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, która z mocy prawa uwzględnić musi kandydaturę przedłożoną przez Ministra Sprawiedliwości w razie niewypowiedzenia się w terminie 14 dni (art. 92 § 4).

Analiza przepisów art. 87 § 1 zd. 2, art. 92 § 2 oraz art. 93 projektu wskazuje jednoznacznie, że Minister Sprawiedliwości i większość parlamentarna, z której się on wywodzi, zyskają praktycznie niczym nie ograniczoną możliwość swobodnego ukształtowania składu osobowego Sądu Najwyższego. Jak już wspomniano stosownie do art. 87 § 1 i 2 Minister Sprawiedliwości wyposażony zostanie w kompetencję wskazania sędziów Sądu Najwyższego, którzy pozostaną w stanie czynnym, co automatycznie będzie oznaczać odejście w stan spoczynku wszystkich innych sędziów tego Sądu. Z kolei art. 92 § 2 przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przedstawienia Krajowej Radzie Sądownictwa po jednym kandydacie na każde stanowisko sędziego Sądu Najwyższego spośród osób spełniających warunki określone w art. 24 bez jakiegokolwiek konkursu. Uprawnienie to

będzie miało przy tym charakter całkowicie dyskrejonalny i swobodny, albowiem zdanie 2 powołanego paragrafu wyłącza procedurę konkursową, o której mowa w art. 25 § 2 i 3.

Co więcej, zgodnie z art. 92 § 3 projektu, Krajowa Rada Sądownictwa będzie zobowiązana do rozpatrzenia i oceny kandydatury zgłoszonej przez Ministra Sprawiedliwości w zaledwie 14 dni od dnia przedstawienia kandydatury, a bezskuteczny upływ tego terminu będzie równoznaczny z przedstawieniem Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa wniosku o powołanie kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Projektowane rozwiązanie oznacza *de facto* zmianę art. 179 Konstytucji RP, stanowiącego, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, która ze swej istoty wyraża swą wolę w formie uchwał. Niezależnie od zastrzeżeń formułowanych pod adresem tego rozstrzygnięcia, warto w tym kontekście podkreślić, że zwrócono na to uwagę w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17⁴. Projektowana ustawa przyjmuje natomiast fikcję prawną, że niepodjęcie uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa będzie równoznaczne z jej podjęciem i to z konkretnym rozstrzygnięciem.

Rozwiązanie zawarte w art. 92 § 3 projektu należy zestawić ze zmianami wprowadzanymi ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Ustawa ta przewiduje podział Rady na dwa Zgromadzenia: Pierwsze złożone wprawdzie z 10 członków, wśród których aż 7 będzie powołanych przez obecną większość parlamentarną (Minister Sprawiedliwości, czterech posłów i dwóch senatorów) oraz Drugie (złożone z 15 sędziów). Znowelizowana ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa zakłada, że do przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie tego kandydata na stanowisko sędziego niezbędne jest wydanie pozytywnej oceny kandydata przez Pierwsze Zgromadzenie Rady oraz Drugie Zgromadzenie Rady (art. 31b ust. 1). W sytuacji wydania przez dwa zgromadzenia rozbieżnych ocen kandydata, zgromadzenie, które wydało ocenę pozytywną, może podjąć uchwałę o skierowaniu kandydatury do rozpatrzenia i oceny przez Radę w pełnym składzie (art. 31b ust. 2). Oznacza to, że w sytuacji, gdy do uchwalenia opiniowanej ustawy dojdzie po wejściu w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., przedstawiciele obecnej większości parlamentarnej zyskają w istocie samodzielną możliwość doprowadzenia do skutku, o którym mowa w art. 92 § 4 projektu. Wystarczy bowiem, że Minister Sprawiedliwości, czterech posłów i dwóch senatorów nie stawia się na posiedzenia Pierwszego Zgromadzenia w terminie wyznaczonym przez ten przepis. Będzie to równoznaczne z niepodjęciem przez Radę uchwały w sprawie przedstawienia Prezydentowi danego kandydata i tym samym kandydata uważać się będzie za przedstawionego Prezydentowi RP. Takie rozwiązanie pozostaje w jaskrawej sprzeczności z art. 179 Konstytucji RP, który stanowi, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Tymczasem brak stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa w terminie określonym w art. 92 § 3 oznaczać będzie przedstawienie Prezydentowi kandydata Ministra Sprawiedliwości, a nie kandydata objętego wnioskiem Rady. Minister Sprawiedliwości nie ma

⁴ OTK-A ZU 2017, poz. 48

konstytucyjnych uprawnień do wnioskowania do Prezydenta w przedmiocie powołania sędziego.

Rozwiązania zawarte w art. 92 § 2 i 3 projektu są także sprzeczne z powołanym wyżej art. 60 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiały ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans. Projektowane rozwiązanie takiego standardu nie zapewnia. Kryteria, którymi kierować będzie się Minister Sprawiedliwości przy uzupełnianiu składu osobowego Sądu Najwyższego po ewentualnym wejściu w życie projektowanej ustawy, będą bowiem całkowicie dyskrejonalne. **Wyłączenie możliwości zgłaszania się kandydatów spełniających ustawowe wymogi przekreśla natomiast jakkolwiek równość szans.** Co więcej, jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, "regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej"⁵.

Należy przy tym podkreślić, że władze publiczne mają obowiązek kierowania się zasadą niepodległości i suwerenności państwa. Członków władzy ustawodawczej zobowiązuje do tego w szczególności ślubowanie, w myśl którego mają oni „strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli” (artykuł 104 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji) oraz stwierdza ważność wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 ust. 1 Konstytucji), wyborów Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji) oraz ważność referendum ogólnokrajowego i referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji (art. 235 ust. 6 Konstytucji). Przerwanie ciągłości działania Sądu Najwyższego i zastąpienie go niekonstytucyjnym organem noszącym nazwę Sąd Najwyższy, lecz pozbawionym konstytucyjnych przymiotów tego Sądu, stanowi zagrożenie dla suwerenności i bezpieczeństwa Państwa oraz porządku publicznego, dla wolności i praw człowieka i obywatela a tym samym także dla suwerenności Narodu. Naród bez konstytucyjnie legitymowanej władzy sądowniczej nie jest zdolny do wyłonienia legitymowanej władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Państwo bez legitymowanych władz traci przymiot suwerenności. Projekt, zakładając przerwanie ciągłości działania Sądu Najwyższego i zastąpienie tego Sądu organem nie spełniającym konstytucyjnych wymagań stawianych Sądowi Najwyższemu, stwarza zagrożenie dla suwerenności państwa ze względu na spowodowanie ryzyka niemożności wybrania należycie legitymowanych władz wobec braku organu posiadającego niekwestionowaną zdolność stwierdzenia ważności procedur wyborczych.

⁵ Zob. wyrok z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 130

4. Zmiany godzące w rzetelność i sprawność działania Sądu Najwyższego

4.1. Dysfunkcjonalność proponowanej struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego

Przez usunięcie z urzędu Sędziów Sądu Najwyższego oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dojdzie również do naruszenia wyrażonej we wstępie do Konstytucji RP zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”⁶.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”⁷. Projektowana ustawa nadaje zatem Sądowi Najwyższemu kształt uniemożliwiający rzetelne i sprawne działanie, a przez to narusza prawo obywateli do sądu, a w istocie przysługujące im na mocy art. 2 w związku z art. 8 Konstytucji RP prawo do demokratycznego państwa prawnego.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać również na dysfunkcjonalność zaproponowanej struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego. Biorąc bowiem pod uwagę ustawowy zakres kognicji Sądu Najwyższego, którego co do zasady Projektodawca nie zamierza zmieniać, *prima facie* mogłoby się wydawać, że do właściwości Izby Prawa Publicznego miałyby należeć sprawy rozpoznawane na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu karnego skarbowego, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz inne sprawy, do których stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego, a także sprawy ubezpieczeń społecznych i sprawy publiczne, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także sprawy o roszczenia twórców wynalazków, wzorów użytkowych i przemysłowych oraz topografii układów scalonych o wynagrodzenie, jak również sprawy rejestrowe. Tymczasem zgodnie z art. 4 projektu Izba Prawa Publicznego miałaby rozpatrywać sprawy podlegające orzecznictwu sądów wojskowych. Wprawdzie, jak wynika z uzasadnienia

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1.

⁷ Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

projektu ustawy, takie określenie właściwości Izby Prawa Publicznego ma charakter „częściowy” (s. 91), lecz brzmienie przytoczonego przepisu zdaje się sugerować, że rozpoznawanie spraw podlegających orzecznicy sądów wojskowych ma stanowić wyłączny przedmiot działalności omawianej Izby. Projektodawca nie przewiduje bowiem możliwości poszerzenia zakresu właściwości Izby w drodze Regulaminu Sądu Najwyższego. Wątpliwe wydaje się zaś wyinterpretowanie takiej możliwości z art. 3 § 2. Oznaczałoby to, że właściwość projektowanej Izby w istocie odpowiadać ma właściwości obecnie funkcjonującej Izby Wojskowej, a nawet być od niej nieco węższa⁸. Z kolei **ogromna większość spraw rozpatrywanych w obecnych Izbach Cywilnej, Karnej oraz Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych** miałyby zatem, według przedłożonego projektu, być rozpatrywana przez Izbę Prawa Prywatnego.

W 2016 r. do Izby Wojskowej Sądu Najwyższego wpłynęło 65 spraw, z czego część dotyczyła spraw dyscyplinarnych prokuratorów i asesorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, które miałyby według opiniowanego projektu podlegać kognicji Izby Dyscyplinarnej. Natomiast do Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych wpłynęło w 2016 r. ok. 11000 spraw. Dziwi w tym kontekście zawarta w art. 91 projektu propozycja, aby do dnia wydania przepisów wykonawczych na podstawie art. 3 § 2 Izba Prawa Publicznego Sądu Najwyższego liczyła 14 sędziów, co, przy założeniu utrzymania wpływu spraw na poziomie z 2016 r., dawałoby ok. 5 spraw rocznie na jeden referat sędziowski, zaś Izba Prawa Prywatnego miałaby liczyć 18 sędziów, co przy tym samym założeniu dawałoby 611 spraw w jednym referacie. Bez wątpienia przełoży się to na zwiększenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie.

Wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, że wdrożenie nowo powołanych sędziów do pracy w Sądzie Najwyższym będzie wymagało czasu. Wydłużenie czasu postępowania przed Sądem Najwyższym wydaje się nieuchronne także z tego względu, że przepisy proponowanej ustawy nie określają, poza wadliwie skonstruowanym wyjątkiem wynikającym z art. 4, właściwości Izby Prawa Prywatnego oraz Izby Prawa Publicznego. Właściwość tę określić ma dopiero regulamin Sądu Najwyższego wydany przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 3 § 2 projektu. W związku zaś z faktem, że zarówno liczba, jak i nazwy poszczególnych Izb mają ulec zmianie, brak będzie podstaw do stosowania dotychczasowego regulaminu. Oznacza to, że do czasu wydania przez Ministra Sprawiedliwości regulaminu Sądu Najwyższego działalność Sądu Najwyższego zostanie całkowicie sparaliżowana. Tym samym uchwalenie projektowanej ustawy doprowadzi do celów odwrotnych od deklarowanych w uzasadnieniu projektu (zob. s. 82). Sprawność Sądu Najwyższego ograniczy też istotne zmniejszenie liczby stanowisk sędziowskich przewidziane w projekcie. Artykuł 91 projektu przewiduje 44 stanowiska do czasu odmiennego uregulowania tej kwestii przez Ministra Sprawiedliwości. Tymczasem, ciągłość wymiaru sprawiedliwości jest jednym z podstawowych warunków realizacji zasady państwa prawnego, dyscyplinuje władzę publiczną,

⁸ Por. § 31 ust. 1 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego, M.P. 2003, nr 57, poz. 898 z późn. zm.).

stabilizuje procesy polityczne w państwie, służy systematyzacji prawa, a przede wszystkim tworzy świadomość pewności praw⁹.

4.2. Wygaśnięcie stosunków pracy pracowników niebędących sędziami

Nie bez wpływu na ciągłość i sprawność działania Sądu Najwyższego pozostaną regulacje zawarte w art. 90 § 2 – 4. **Mogą one stanowić przyczynek do wymiany znacznej części, jeżeli nie całego aparatu pomocniczego i administracyjnego w Sądzie Najwyższym.** Zgodnie bowiem z art. 90 § 2 nowy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w terminie 3 miesięcy od dnia objęcia stanowiska, może przedstawić Szefowi Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego, członkom Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego niebędących sędziami oraz pracownikom Sądu Najwyższego niebędących sędziami zatrudnionym na podstawie przepisów dotychczasowych, nowe warunki pracy i płacy. Natomiast w przypadku nieprzedstawienia nowych warunków pracy i płacy, stosunek pracy tych osób, rozwiązuje się z upływem tego terminu

Projektowana ustawa nie określa żadnych zasad i kryteriów, jakimi powinno się kierować przy wybieraniu pracowników Sądu Najwyższego, którym zostanie przedstawiona propozycja nowych warunków pracy i płacy. Złożenie lub niezłożenie tej propozycji jest zatem pozostawione swobodnemu uznaniu nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co wywołuje **ryzyko nierównego traktowania pracowników Sądu Najwyższego przez władze publiczne.** Co więcej, zastosowanie przedstawionej konstrukcji rozwiązania z mocy prawa stosunków pracy tych osób, którym nie złożono pisemnej propozycji nowych warunków pracy i płacy prowadzi w istocie do naruszenia ich prawa do sądu. Działanie lub zaniechanie nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie będą mogły być kontrolowane przez sądy pracy, a ich kontrola sądowa będzie mogła odbywać się jedynie w granicach klauzuli generalnej nadużycia władzy. Zaproponowana konstrukcja **pozbawi także pracowników Sądu Najwyższego odpraw z tytułu rozwiązania stosunków pracy,** albowiem te – z mocy przepisów ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹⁰ - należą się jedynie w razie rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę.

W uzasadnieniu projektu brak jest argumentacji towarzyszącej wprowadzeniu powyższego rozwiązania, co skłania do przypomnienia, że „w działalności organów prawodawczych (...) powinno się respektować tzw. wymaganie proporcjonalności (adekwatności); spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania. Należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”¹¹.

⁹ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, z. 7, s. 7.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1474.

¹¹ S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74

4.3. Przepisy dotyczące statusu członków Biura Studiów i Analiz niebędących sędziami

Negatywny wpływ na ciągłość wykonywania przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz przez Sąd Najwyższy funkcji związanych z pieczęcią nad zgodnością z prawem i jednolitością orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych oraz oceną spójności i jednolitości prawa stosowanego przez sądy będzie z kolei miała propozycja obniżenia o połowę wynagrodzenia członków Biura Studiów i Analiz niebędących sędziami. Dostrzegając istotną rolę członków Biura Studiów i Analiz w tym zakresie, Projektodawca wskazuje, że proponowane obniżenie wynagrodzenia ma związek, z faktem że „zasady wynagrodzenia kształtowane są adekwatnie do posiadanych kwalifikacji zawodowych, a osoby, o których mowa (...) nie posiadają statusu sędziego”. Co oczywiste ustawodawca może w sposób dowolny kształtować wynagrodzenia pracowników urzędów państwowych, rzecz jednak w tym, że propozycje przedstawione w projekcie sprawiają wrażenie odwetowych skoro zrównują wynagrodzenie wysoko wyspecjalizowanej kadry Sądu Najwyższego do pułapu pracowników administracji. Tak istotna redukcja wynagrodzenia nie da się racjonalnie uzasadnić. Intencji Projektodawcy nie wyjaśniają także przytoczone motywy ustawodawcze.

Obecnie członkowie Biura Studiów i Analiz niebędący sędziami muszą posiadać złożony egzamin sędziowski lub prokuratorski albo mieć kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego lub stopień naukowy doktora nauk prawnych. Zdecydowana większość członków BSiA legitymuje się jednak nie tylko egzaminem sędziowskim lub prokuratorskim, ale jednocześnie posiada stopnie i tytuły naukowe w tym także profesora prawa. Nie kwestionując bynajmniej trudu i prestiżu zawodu sędziego należy w związku z tym stwierdzić, że pracownicy Biura posiadają kwalifikacje wyższe niż te, które uprawniają do wykonywania zawodu sędziego. W olbrzymiej większości są to również osoby posiadające kilkunastoletni staż pracy w Sądzie Najwyższym, wielokrotnie zapoczątkowany pracą w charakterze asystenta sędziego. Poza wiedzą ich atutem jest zatem także doświadczenie zawodowe zdobyte przez lata pracy w Sądzie Najwyższym.

Trudno w związku z tym uznać, że są to niskie kwalifikacje, zwłaszcza, że członkami Biura Studiów i Analiz, bezpośrednio przez wyborem i nominacją, byli dwaj obecni sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wybrani przez Sejm VIII kadencji oraz pięciu obecnych sędziów Sądu Najwyższego.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do członków Biura Studiów i Analiz niebędących sędziami projekt wprowadza wymóg uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości na podjęcie dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia lub sposobu zarabkowania (art. 78 § 3 projektowanej ustawy). Nie kwestionując całkowicie tego typu ograniczeń należy podkreślać, że przyznanie takiej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości, jest rozwiązaniem wątpliwym systemowo zwłaszcza z punktu widzenia prawa pracy i art. 76 § 1 projektu, w którym wskazuje się, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub upoważniona przez niego osoba (art. 76 § 1). Wyrażenie zgody na dodatkowe zajęcie jest zaś „czynnością z zakresu prawa pracy”.

4.4. Sposób wyznaczania składów orzekających

Za sprzeczne z wymogiem prawa do „sądu, niezawisłego, bezstronnego i ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 EKPC należy uznać art. 62 projektu, zgodnie z którym „przydziału spraw i wyznaczania składu orzekającego dokonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą właściwej izby”. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy należy podkreślić że w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491) ci sami posłowie, którzy podpisali się pod opiniowanym projektem ustawy, krytykowali analogiczny sposób przydzielania spraw przez przewodniczących wydziału, stwierdzając m.in., że „sprawy przydzielają przewodniczący wydziałów i nie zawsze jest to przydział zapewniający pełną transparentność zewnętrzną. Nie trzeba dodawać, że system pozwala na nadużycia i nie buduje zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości”. Dobitnie pokazuje to brak spójności działań składających się na tzw. kompleksową reformę wymiaru sprawiedliwości.

Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że art. 62 powinien być widziany w kontekście innych proponowanych uregulowań, w szczególności art. 93 § 2 projektu, który przewiduje, że Prezesów Sądu Najwyższego, kierujących pracami poszczególnych Izb, po raz pierwszy na podstawie niniejszej ustawy, powołuje Prezydent na wniosek Ministra Sprawiedliwości spośród Sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym”. Prezesi Izb wybrani po raz pierwszy według przepisów nowej ustawy zostaną zatem *de facto* wprost wskazani przez Ministra Sprawiedliwości, bowiem nie jest on zobowiązany przedstawić Prezydentowi więcej niż jednego kandydata na tą funkcję. Przepis art. 93 § 2 projektu jest przepisem przejściowym, jednak Prezesi Izb wybrani w ten sposób będą pełnić funkcję przez całą pięcioletnią kadencję. Tryb wyboru prezesów Izby przewidziany w art. 14 projektu będzie miał zastosowanie dopiero po upływie tej pierwszej, pięcioletniej kadencji.

Na mocy powyższych projektowanych przepisów o przydziale danej sprawy konkretnemu sędziemu lub składowi orzekającemu będzie zatem w sposób całkowicie arbitralny decydował Prezes Izby wskazany w praktyce przez Ministra Sprawiedliwości, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym. W projekcie nie przewidziano żadnych obiektywnych kryteriów przydzielania spraw sędziom. Stoi to w oczywistej sprzeczności ze zmianami, jakie wprowadzono do ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych. Tam bowiem jako zasadę przyjęto losowe przydzielanie spraw sędziom. Zgodnie z art. 6 EKPC, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd **ustanowiony ustawą** przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. W wielu orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) podkreślał, że wymóg dostępu do „sądu ustanowionego ustawą” odnosi się nie tylko do sądu jako do instytucji, ale także składu orzekającego w konkretnej

sprawie¹². ETPC podkreśla, że prawo do sądu ustanowionego ustawą oznacza, iż organizacja sądownictwa, w tym skład konkretnego panelu orzekającego, musi wynikać z ustawy i nie może być uzależniony od władzy wykonawczej¹³.

Pozostawienie prezesowi sądu niekontrolowanej swobody doboru sędziów do składu orzekającego jest uznawane za sprzeczne z prawem do niezależnego i niezawisłego sądu na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji. Jeżeli prawo krajowe nie przewiduje precyzyjnych kryteriów przydzielania spraw sędziom przez prezesa sądu, to skutkuje to niemożnością przewidzenia, jaki skład orzekający będzie sądził daną sprawę, co z kolei oznacza pozostawienie prezesowi arbitralnej władzy w tym zakresie. To naraża członków składu orzekającego na presję zewnętrzną i stanowi naruszenie prawa podsądnego do sądu niezależnego i niezawisłego (por. §§ 182-185 wyroku ETPC z dnia 9 października 2008 r. w sprawie *Moiseyev przeciwko Rosji*, skarga nr 62936/00). Jak wynika z innych orzeczeń, wyposażenie prezesa sądu w kompetencję do przydzielania spraw składom orzekającym jest dopuszczalne w świetle art. 6 ust. 1 EKPC tylko pod warunkiem, że istnieją ustawowe i obiektywne kryteria przydzielania tych spraw, które wykluczają możliwość wywierania presji wewnątrz struktury sądy, właśnie ze strony prezesa sądu czy innej osoby sprawującej funkcje administracyjne¹⁴.

Jak zostało już wskazane, ze względu na treść art. 87 w zw. z art. 93 § 2 w zw. z art. 62 projektu, Minister Sprawiedliwości uzyska częściowo bezpośredni, częściowo zaś pośredni wpływ na kształtowanie składów orzekających w poszczególnych Izbach SN. Stanie się tak na skutek uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do dopuszczenia do orzekania w konkretnej Izbie wskazanych imiennie sędziów (art. 87 projektu) oraz wskazanie konkretnego sędziego kierującego Izbą (art. 93 § 2 projektu), który z kolei może dowolnie kształtować składy orzekające w konkretnych sprawach (art. 62 projektu) przydzielając je sędziom dopuszczonym do orzekania przez Ministra Sprawiedliwości. Wobec tego można poddać w wątpliwość, czy tak ukształtowany skład orzekający jest nadal „sądem niezawisłym, niezależnym, ustanowionym ustawą” nie tylko w rozumieniu art. 6 EKPC, ale również w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych, „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw

¹² Por. m.in.: decyzja ETPC z 17 listopada 2009 r., skarga nr 39279/05, *Krzysztof Iwańczuk przeciwko Polsce*, część C uzasadnienia; wyrok ETPC z 25 października 2011 r., 54809/07, *Richert przeciwko Polsce*, § 43

¹³ Ang.: „According to the Court's case-law, the object of the term “established by law” in Article 6 of the Convention is to ensure that the judicial organisation in a democratic society **does not depend on the discretion of the executive**, but that it is regulated by law emanating from Parliament [...] The phrase “established by law” covers not only the legal basis for the very existence of a “tribunal” but also the composition of the bench in each case (por. część C uzasadnienia decyzji ETPCz w sprawie *Krzysztof Iwańczuk przeciwko Polsce*; podobnie: §§ 42-43 wyroku ETPC w sprawie *Richert p. Polsce*)

¹⁴ Por. §§ 86-89 wyroku ETPCz z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Parlov-Tkalčić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 24810/06; por. także *mutatis mutandis* §§ 33-38 wyroku ETPC z dnia 10 października 2000 r. w sprawie *Daktaras przeciwko Litwie*, skarga 42095/98

przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

Wypada bowiem podkreślić, że Polska podpisała wprawdzie protokół nr 30¹⁵, którego art. 1 stanowi, że Karta nie rozszerza kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. Niemniej jednak, znaczenie tego ograniczenia zostało poważnie osłabione w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2011 r., C-411/10 i C-493/10¹⁶. W orzeczeniu tym wyraźnie stwierdzono, po pierwsze, że protokół „nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski”, po drugie, że: „art. 1 ust. 1 protokołu (Nr 30) potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty”.

5. Izba Dyscyplinarna i nowy kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej

Nie negując zasadności wyodrębnienia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, należy zauważyć, że w zaproponowanym kształcie Izba ta będzie dysfunkcjonalna. Z projektu wynika bowiem, że będzie to jednostka organizacyjna o szczególnej pozycji wobec pozostałych izb, zwłaszcza w zakresie uszczegółowienia właściwości w ustawie, autonomii budżetowej, odrębnej informacji o działalności, pełnienia roli sądu pracy wobec sędziów SN, czy pełnienia przez prezesa kierującego Izbą Dyscyplinarną roli Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w zakresie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej, a także funkcjonowania osobnej Kancelarii Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej. Sędziowie orzekający w tej Izbie mają mieć szczególnie wysoki dodatek funkcyjny w wysokości 40%. Zyskuje ona zatem odrębny ustrojowo byt i funkcjonuje niejako poza Sądem Najwyższym.

Wbrew temu, o czym oficjalnie stwierdza się w uzasadnieniu projektu, **wręcz omnipotentna pozycja Izby stwarza zagrożenie niezawisłości sędziowskiej**, gdyż może powodować psychologiczną barierę w sumieniu sędziego. Może bowiem powstać sytuacja, że sędzia który zdecyduje się na orzekanie zgodne z własnym przekonaniem narazi się na odpowiedzialność wykraczającą poza sankcje typowo dyscyplinarne.

Dowodem tego jest przekazanie do właściwości izby również spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz spraw z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku. W porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym jest to zmiana zasadnicza, gdyż pozbawia sędziów Sądu Najwyższego konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

¹⁵ Dz.U.UE serii C nr 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 313

¹⁶ Sprawa N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department et M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform, www.curia.europa.eu.

Co do uwag szczegółowych, to zakres właściwości Izby Dyscyplinarnej wyznacza art. 5, w którym wymienia się sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego, sprawy rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi adwokatów, radców prawnych, sędziów sądów powszechnych i wojskowych, komorników sądowych, prokuratorów i prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej oraz sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego a także sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku. Uwagę zwraca przy tym nieujęcie w tym katalogu spraw zainicjowanych kasacjami od orzeczeń sądów dyscyplinarnych innych zawodów zaufania publicznego (np. art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, którego Projektodawca nie zamierza nowelizować), a które to sprawy najwidoczniej mają być przekazane do właściwości innych izb. trudno znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie merytoryczne dla takiego zróżnicowania zakresu właściwości poszczególnych izb w zależności od zawodu, którego dotyczy sprawa dyscyplinarna.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w 2016 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło 61 spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych rozpoznawanych w drugiej instancji, 99 spraw dyscyplinarnych innych zawodów i 3 sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego wszczęte przez Rzecznika Dyscyplinarnego. Sąd Najwyższy rozpoznał przy tym 33 sprawy dotyczące wyznaczenia właściwego sądu dyscyplinarnego. Łącznie było to zatem 196 spraw. **Zakładając, że poziom wpływu tego typu spraw utrzyma się także po wejściu w życie projektowanej ustawy, widoczna będzie znaczna dysproporcja pomiędzy obciążeniem sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej, a sędziami orzekającymi w pozostałych Izbach. W 2016 r. wpływ spraw innych niż dyscyplinarne przekroczył bowiem pułap 11 000, co – biorąc pod uwagę łączną liczbę sędziów mających zgodnie z art. 91 orzekać w Izbach Prawa Publicznego i Prawa Prywatnego – będzie oznaczało, że statystycznie rzecz biorąc na każdego z sędziów tych Izb przypadać będzie ok. 340 spraw rocznie (11 000 : 32), podczas gdy na sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej przypadnie jedynie 16 spraw (196 : 12).**

Zastrzeżenia natury konstytucyjnej wywołuje także kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej, zarówno sędziów Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych. Nie ulega wątpliwości, że sądy dyscyplinarne powinny być niezależne, co oznacza odrębność władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a zatem zakaz przejmowania przez te władze kontroli nad orzecznictwem sądowym w szczególności przez wyłączenie możliwości zmiany lub uchylecia orzeczenia sądowego. Pojęcie niezależności uwidacznia się w znaczeniu funkcjonalnym (odrębność przedmiotu działalności), organizacyjnym (samodzielność struktur organizacyjnych) i w statusie sędziego (osobista niezawisłość sędziego). Mając to na względzie, w literaturze wskazuje się, że w zakresie pojęcia niezawisłości można wyróżnić takie elementy składowe, jak: bezstronność w stosunku do przedmiotu sprawy i uczestników postępowania, niezależność od instytucji pozasądowych, samodzielność wobec innych organów sądowych, uniezależnienie od wpływu czynników społecznych (w tym także od nadmiernych trosk materialnych, polityki, czynników społecznych i środków masowego przekazu), wreszcie – tzw. niezawisłość wewnętrzną, która polega na rzeczywistym

przeświadczeniu sędziego, że może w sposób niezawisły rozstrzygać powierzone mu sprawy. Niezawisłość sądu obejmuje swoim zakresem zarówno bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, jak i innych instytucji pozasądowych, partii politycznych, a nawet niezależność sędziego¹⁷. Gdy zaś idzie o bezstronność to jest ona definiowana jako zjawisko dwuaspektowe: z punktu widzenia obiektywnego – bezstronny nie może być sąd, w którym uczestniczył sędzia we wcześniejszej fazie postępowania i nabrał przekonania co do winy oskarżonego, a ze względu subiektywnego – taki sędzia, który wykazywał zaangażowanie w sprawę po którejś ze stron procesu. Pojęcie bezstronności sądu oznacza brak dyspozycyjności danego organu wobec innych podmiotów z punktu widzenia osób zasiadających w tym organie i rzutujących na odbiór społeczny sądu. Pojęcie bezstronności sędziego odnosić należy do przymiotów osób sprawujących wymiar sprawiedliwości z punktu widzenia danej sprawy, co oznacza brak dyskryminowania i faworyzowania uczestników postępowania, a zatem brak preferencji i uprzedzeń wobec występujących stron.

W kontekście powyższego nie sposób mówić o niezależności i bezstronności sędziów Izby Dyscyplinarnej, jeżeli kształt tej izby może zostać dowolnie ukształtowany decyzją organu władzy wykonawczej, tj. Ministra Sprawiedliwości (art. 89 § 2 czy art. 92 § 2-4 projektu ustawy), a zatem organu, który jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym oraz podmiotem posiadającym wpływ na Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości.

W świetle art. 176 Konstytucji wątpliwości wywołuje również projekt art. 122 § 2 ustawy o ustroju powszechnych wedle którego, od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji przysługuje odwołanie do innego składu tego sądu, jeżeli wyrokiem tym obwinionemu wymierzono karę złożenia sędziego z urzędu albo przeniesienia na inne miejsce służbowe pomimo wydanego wcześniej przez sąd pierwszej instancji wyroku uniewinniającego lub umarzającego postępowanie. **Projektowane rozwiązanie pozwala na wydanie orzeczenia reformatoryjnego na niekorzyść obwinionego sędziego przy jednoczesnym wyłączeniu dewolutywności środka odwoławczego, czyli wyłączeniu przeniesienia sprawy do wyższej instancji.** Takie rozwiązanie nie może zostać zaakceptowane w odniesieniu do rozstrzygnięcia co do „istoty sprawy”, gdyż osłabia gwarancje wynikające z instancyjności postępowania dyscyplinarnego oraz przepisów Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że prawo do sądu wzmacnia gwarancja instancyjności jako proceduralna zasada postępowania sądowego i administracyjnego. W ścisłym związku z art. 45 i art. 78 Konstytucji pozostaje zatem art. 176 wyrażający bardziej stanowczo zasadę dwuinstancyjności postępowania. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności wzmacnia prawo do sądu, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego. W orzecznictwie TK wskazuje się, że przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji, odnoszący się do postępowania sądowego, stanowi, że „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Wyrażona przez ten przepis zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego jest jednym z istotnych elementów treści

¹⁷ Por. P. Czarnecki, Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego, Warszawa 2013, s. 284; A. Murzynowski, A. Zieliński, Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji, PiP 1992, z 9, s. 4-5.

prawa do sądu. Ustrojodawca nie przewidział odstępstw od powyższej zasady (por. wyroki TK z: 5 lipca 2005 r. w sprawie SK 26/04; 27 marca 2007 r. w sprawie SK 3/05; 12 stycznia 2010 r. w sprawie SK 2/09; 22 października 2015 r. w sprawie SK 28/14). Wskazuje się nadto, że przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi określającymi status jednostki. Stanowi bowiem gwarancję ogólnego "prawa do sądu" wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jeszcze bardziej wyraźne stają się związki pomiędzy art. 78 a art. 176 Konstytucji. Wskazuje się tu na pokrywanie się ich zakresów (zob. A. Wróbel, Glosa do trzech wyroków TK: z dnia 6 października 1998 r. (sygn. akt K 36/97), wyrok z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt SK 19/98), wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 41/97), Przegląd Sejmowy 2000, nr 1, s. 212). Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r. w sprawie SK 2/09), skoro konstytucyjnym obowiązkiem sprawujących wymiar sprawiedliwości sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji) jest sprawiedliwe oraz jawne rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), to „wzmacniającą” konstytucyjne prawo do sądu zasadę dwuinstancyjnego postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji) należy powiązać z pojęciem "sprawy" (por. także wyrok z 31 marca 2009 r. w sprawie SK 19/08). W konsekwencji stanowiący rozwinięcie prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w I instancji ustrojowy obowiązek ukształtowania dwuinstancyjnego postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której: 1) zachodzi konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, 2) na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawnych, 3) o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, 4) gdy wykluczona jest arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r. w sprawie SK 2/09; 22 października 2015 r. w sprawie SK 28/14). Bezspornie takie gwarancje odnoszą się do rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu dyscyplinarnych na podstawie ustawy o ustroju sądów powszechnych.

W świetle standardów postępowania dyscyplinarnego przedstawionych w punkcie 2.1.2. opinii, istotne wątpliwości wywołuje także sposób doboru sędziów, którzy według projektu będą orzekali w sądach dyscyplinarnych. Zgodnie z projektowanym art. 83 pkt 17, do ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych ma zostać dodany art. 110a. W myśl § 1 tego przepisu kompetencję do powierzenia obowiązków sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym sędziemu sądu powszechnego uzyska Minister Sprawiedliwości. Także Minister Sprawiedliwości będzie określał liczbę sędziów w sądach dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych. W ten sposób przedstawiciel władzy wykonawczej – Minister Sprawiedliwości będzie swą decyzją determinował składy orzekające wszystkich sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych. Co więcej, skład Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego również będzie kształtował częściowo bezpośrednio, a częściowo pośrednio Minister Sprawiedliwości. Bezpośrednio wówczas, kiedy zgodnie z art. 87 projektu wskaże sędziów uprawnionych do dalszego orzekania w Sądzie Najwyższym w obwieszczeniu wydanym w dniu wejścia w życie ustawy. Pośrednio – dzięki treści art. 92 projektu, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości, z pominięciem

procedury zgłaszania się kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, wskaże Krajowej Radzie sądownictwa po jednym kandydacie na każde stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, po uprzednim określeniu w obwieszczeniu liczby wolnych stanowisk sędziowskich przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdza się jednocześnie, że zgodnie z orzecznictwem ETPC „kwestie związane z mianowaniem, promowaniem, dyscyplinarnym karaniem oraz usuwaniem pracowników służby publicznej, w tym sędziów, nie dotyczą prawa o cywilnym charakterze” (s. 113 uzasadnienia). W rezultacie „art. 6 EKPC nie ma zastosowania do spraw wniesionych przez funkcjonariuszy, których obowiązki są charakterystyczne dla administracji działającej jako depozytariusz władzy publicznej odpowiedzialny za ochronę ogólnych interesów państwa lub innych instytucji.” (tamże). **Zacytowane poglądy opierają się na nieaktualnym orzecznictwie ETPC.** Od tej linii orzecznictwa Trybunał odstąpił w wyroku Wielkiej Izby z dnia 19 kwietnia 2007 r. *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* (skarga nr 63235/00) stwierdzając, że „państwo może powoływać się na szczególny status skarżących jako funkcjonariuszy służby cywilnej w celu wyłączenia ich spraw spod ochrony art. 6 Konwencji, jeżeli spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, dostęp do sądu w odniesieniu do sporów dotyczących sprawowania danego urzędu lub określonej grupy funkcjonariuszy musi być wyraźnie wyłączony przez regulacje prawa krajowego a ponadto wyłączenie to musi być usprawiedliwione przez obiektywne okoliczności i w interesie państwa” (tłumaczenie własne, § 62 wyroku). W kolejnych orzeczeniach ETPC potwierdził, że wymogi rzetelnego procesu właściwe dla spraw cywilnych znajdują zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów, oczywiście pod warunkiem, że prawo krajowe nie wyklucza drogi sądowej w tym zakresie (wyrok ETPC z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie *Olujić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 22330/05, § 34-43); Nie dotyczy to przy tym tylko tych postępowań dyscyplinarnych, które mogą skutkować złożeniem sędziego z urzędu. Art. 6 EKPC znajduje też zastosowanie w przypadku możliwości wymierzenia mniej dolegliwych sankcji dyscyplinarnych (por. wyrok z dnia 20 listopada 2012 r. w sprawie *Harabin przeciwko Słowacji*, skarga nr 58688/11, §§ 118-124); wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, §§ 100-119). Podsumowując, prawo do sądu niezwiśłego, niezależnego, ustanowionego ustawą wyrażone w art. 6 ust. 1 Konwencji przysługuje również sędziemu lub innym osobom piastującym podobne funkcje związane z wykonywaniem władzy publicznej, jeżeli zostało przeciwko nim skierowane postępowanie dyscyplinarne.

6. Zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości

Niezależnie od wskazanych wyżej zastrzeżeń, stwierdzić należy, że projektowane rozwiązania dążą w sposób jawny do poważnego zwiększenia wpływu Ministra

Sprawiedliwości na działalność Sądu Najwyższego. Wynika to z szeregu przepisów opiniowanej ustawy, które należy odczytywać łącznie. Dopiero ich systemowe powiązanie pozwala uzmysłwić, jaką władzę nad Sądem Najwyższym zyska Minister Sprawiedliwości, będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym, a więc stroną szeregu postępowań toczących się przed tymże Sądem.

Stosownie do treści art. 3 § 2 projektowanej ustawy Minister Sprawiedliwości ma zyskać kompetencję do ustanowienia, w drodze rozporządzenia, regulaminu Sądu Najwyższego, określającego całkowitą liczbę stanowisk sędziowskich sędziów Sądu Najwyższego, liczbę stanowisk sędziowskich Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, szczegółowy podział spraw między izby oraz zasady wewnętrznego postępowania. W ten sposób Minister Sprawiedliwości zyska przemożny wpływ na organizację pracy Sądu Najwyższego. Część z tych kompetencji ma być przyznana Ministrowi Sprawiedliwości kosztem Prezydenta RP. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym liczbę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, w tym liczbę Prezesów Sądu Najwyższego ustala Prezydent RP na wniosek Zgromadzenia Ogólnego. Podobnie ogranicza się istotnie rolę Prezydenta w procedurze powoływania na stanowisko sędziowskie. Nie rozwiązującego się przy tym problemu już dobrze rozpoznanego, a dotyczącego sytuacji, w której Prezydent RP odmówi nominacji.

Co się zaś tyczy regulaminu Sądu Najwyższego, to w obecnym stanie prawnym organem upoważnionym do jego uchwalenia jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, tj. organ samorządu sędziowskiego. Należy przypomnieć, że takie rozwiązanie miało stanowić wyraz niezależności władzy sądowniczej (por. uzasadnienie projektu obecnie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym). Nie przekonuje przy tym stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu opiniowanego projektu, że jest to „rozwiązanie o charakterze wyjątkowym, które nie miało swojego odpowiednika w dotychczasowej historii ustroju sądów w Polsce” – co nie jest prawdą. W pierwotnej wersji art. 78 § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1928 r., nr 12, poz. 93), na który powołuje się Projektodawca, zastrzeżono wprowadzić, że Minister Sprawiedliwości wydawał w drodze rozporządzenia regulamin Sądu Najwyższego. Niemniej jednak **regulamin ten uchwalał Sąd Najwyższy, a Minister Sprawiedliwości jedynie nadawał mu formę rozporządzenia** i dokonywał jego promulgacji (verba legis: „Sąd Najwyższy uchwali dla siebie regulamin, który Minister Sprawiedliwości wyda w drodze rozporządzenia i ogłosi w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”). Zdziwienie wywołuje natomiast odwoływanie się przez Projektodawcę do rozwiązań wprowadzanych w okresie PRL (art. 7 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym i art. 15 ustawy z dnia 15 lutego 1962 o Sądzie Najwyższym), a zwłaszcza tradycję uchwalania Regulaminu Sądu Najwyższego przez Radę Państwa PRL (s. 94), zwłaszcza, że z uzasadnienia projektu jednoznacznie wynika, że Projektodawca negatywnie ocenia „poprzednią formację ustrojową” (np. s. 100).

Minister Sprawiedliwości ma zostać wyposażony w uprawnienie do wyrażania bądź odmowy wyrażenia zgody na ubieganie się o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego przez osobę, która ukończyła 65. rok życia (art. 24 § 4 projektu) oraz dalsze

zajmowanie stanowiska przez sędziego, który osiągnął taki wiek (art. 31 § 1 projektu). Brak określenia kryteriów, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości doprowadzi do tego, że kompetencja ta stanie się **całkowicie dyskrecyjna i swobodna**. Podobne zastrzeżenia można sformułować wobec zawartej w art. 37 § 5 kompetencji do udzielania zgody na prowadzenie zajęć dydaktycznych w wyższym wymiarze niż określony w § 3 i § 4. Tego typu uprawnienia mogą stanowić narzędzie wywierania wpływu na sędziów Sądu Najwyższego, pośrednio także w zakresie orzekania. Oczywiście wcale tak nie musi być, ale już samo stworzenie w ustawie takich mechanizmów powoduje realne zagrożenie dla realizacji zasad konstytucyjnych¹⁸.

Projektowana ustawa przyznaje także Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia, które dotychczas posiadał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w istocie umniejszając rolę tego ostatniego. I tak, zgodnie z art. 37 § 7 sędziego Sądu Najwyższego o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia, a także innego zajęcia lub sposobu zarabkowania będzie zawiadamiał Ministra Sprawiedliwości, który będzie mógł sprzeciwić się podjęciu takiego zatrudnienia lub zajęcia. To samo dotyczy sędziów w stanie spoczynku (art. 94). Co istotne, decyzja Ministra Sprawiedliwości będzie niezaskarżalna, co stanowi istotny regres w stosunku do uregulowań obecnie obowiązujących. Zgodnie bowiem z art. 37 § 5 obecnie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym, jeżeli Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wyda decyzję w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec podjęcia przez sędziego dodatkowego zatrudnienia, sprawę, na wniosek sędziego, rozstrzyga Kolegium Sądu Najwyższego.

Jak już wspomniano bardzo istotne uprawnienia Minister Sprawiedliwości ma zyskać także w zakresie postępowania dyscyplinarnego. W art. 54 § 1 przewiduje się, że – niezależnie od Rzecznika Dyscyplinarnego wybieranego przez Kolegium – Minister Sprawiedliwości będzie mógł powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego. Powołanie takiego rzecznika ma natomiast wyłączać innego rzecznika, w tym także Rzecznika, o którym mowa w art. 53, od podejmowania czynności w sprawie. Minister Sprawiedliwości ma nadto zyskać uprawnienie do zgłaszania sprzeciwu wobec postanowień Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego bądź Rzecznika Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 56 i art. 57). Wniesienie sprzeciwu ma być równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania mają być wiążące. Takie rozwiązanie rażąco narusza istniejący model odpowiedzialności dyscyplinarnej, w którym funkcję organu prowadzącego postępowanie wyjaśniające oraz pełniącego rolę oskarżyciela przed sądem dyscyplinarnym pełni rzecznik dyscyplinarny powoływany spośród sędziów Sądu Najwyższego. Poza tym, instytucja specjalnego Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości stwarza poważne ryzyko wywierania bezpośredniego nacisku na sposób i przebieg prowadzonego

¹⁸ Por. w odniesieniu do pośrednich metod oddziaływania na działalność sądów: B. Banaszak, Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych, Przegląd Sejmowy 2012, nr 5, s. 76

postępowania dyscyplinarnego, a tym samym nacisku na sędziów Sadu Najwyższego. Zwrócić należy uwagę, że przepis art. 54 projektu ustawy o Sądzie Najwyższym pozwala na arbitralne powoływanie organu uprawnionego do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wyłącznie na podstawie uznania Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik ten będzie powoływany spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego i – co trzeba podkreślić – może zostać zastąpiony przez innego prokuratora spośród wskazanych przez Prokuratora Krajowego, jeżeli np. nie sprawdzi się wedle oceny Ministra Sprawiedliwości. Tak ukształtowany wpływ władzy wykonawczej na władzę sądowniczą w aspekcie postępowania dyscyplinarnego pozostaje w sprzeczności z wyrażonymi w art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Wskazany wpływ Ministra Sprawiedliwości na wszczynanie i przebieg postępowania dyscyplinarnego może „blokować” podejmowanie rozstrzygnięć sądowych. Tymczasem w procesie podejmowania decyzji sędziowie powinni być niezawisli i mieć możliwość działania w sposób wolny od wszelkich ograniczeń, negatywnego działania, nacisków, gróźb lub bezpośredniej lub pośredniej ingerencji z jakiegokolwiek źródła lub jakiegokolwiek powodu; sędziowie winni posiadać nieskrępowaną swobodę orzekania w sposób bezstronny, zgodny z własnym sumieniem i własną interpretacją faktów, w dążeniu do urzeczywistnienia prawa; nie powinni być obowiązani do zdawania sprawy ze swych rozstrzygnięć komukolwiek poza wymiarem sprawiedliwości; mogą być na stałe pozbawieni funkcji przed przejściem w stan spoczynku z powodu wieku, tylko z ważnych powodów, precyzyjnie zdefiniowanych przez prawo; wszystkie osoby uczestniczące w procesie, z reprezentantami państwa włącznie, obowiązane są akceptować autorytet sędziego¹⁹. Bezstronność sędziów powinna prowadzić do wydawania sprawiedliwych wyroków, a więc wyroków, które przede wszystkim liczą się z podstawowymi prawami i wolnościami stron. W tej sytuacji, w której sędzia nie jest bezstronny, gwarancje niezawisłości i nieusuwalności przestają działać na rzecz interesów obywateli, ponieważ nie chronią ich prawa do bezstronnego i sprawiedliwego sądu, określonego w art. 45 Konstytucji RP

Minister Sprawiedliwości ma zostać także uprawniony do składania wniosków o wznowienie postępowań dyscyplinarnych zakończonych prawomocnych orzeczeniem wydanym przez rzecznika dyscyplinarnego przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 104). Wprawdzie w ustawie nie wskazuje się kierunku wznowienia postępowania dyscyplinarnego, niemniej jednak z całokształtu projektowanych przepisów wynika, że będzie to kierunek na niekorzyść obwinionego. W tym kontekście wątpliwości wywołuje posłużenie się przez Projektodawcę klauzulą generalną, o niewyraźnie określonych konturach znaczeniowych, jakim jest „dobro wymiaru sprawiedliwości”. Jak wskazał TK w jednym z wyroków dobro wymiaru sprawiedliwości zwłaszcza „jako przesłanka samodzielna, (...) obejmuje elementy niezwiązane wprost z oceną postępowania osoby odwoływanej, ale przede wszystkim te, które związane są z zewnętrznym oglądem wymiaru sprawiedliwości, z okolicznościami, które pośrednio mogą rzucać cień na osobę sprawującą daną funkcję i podważać zaufanie

¹⁹ Por. orzeczenie TK z 24 czerwca 1998 r. K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52

określonej społeczności do sądu. Nacisk jest tu położony wyraźnie nie tyle na subiektywną naganność postępowania takiej osoby, ale na okoliczności nie do końca wymierne i weryfikowalne, które jednak w opinii publicznej mogą wytwarzać niekorzystny obraz wymiaru sprawiedliwości. (...) Owa niewymierność stosowanych kryteriów jest w sposób konieczny wkomponowana w istotę tej klauzuli w tym właśnie celu, aby maksymalnie gwarantować obiektywny obraz instytucji wymiaru sprawiedliwości jako instytucji zaufania publicznego w sytuacjach, które nie dadzą się precyzyjnie normatywnie opisać i przewidzieć. Jednocześnie jednak z tych powodów dyskrecjonalność decyzji organu podejmującego decyzję w oparciu o tę przesłankę jest bez porównania większa, co może prowadzić do nadmiernie szerokiego czy wręcz arbitralnego wykorzystywania tej przyczyny odwołania prezesa sądu²⁰. Wprawdzie wywody te odnosiły się do odwoływania sędziów z zajmowanych funkcji, niemniej, ze względu na tożsamość celu w zakresie wyciągania określonych konsekwencji przewidzianych w przepisach prawa, powinny one znajdować zastosowanie także w stosunku do przesłanek wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Ponadto, projektowane rozwiązanie nie przewiduje limitu czasowego wznowienie postępowania dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego, co oznacza, że może to nastąpić w ostatnim dniu jego przedawnienia.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że **Konstytucja RP nie przewiduje jakiegokolwiek oddziaływania nadzorczego na Sąd Najwyższy ze strony władzy wykonawczej, a zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości**. Dopuszczenie tego rodzaju oddziaływania nie wynika ani z zadań Rady Ministrów (art. 146 Konstytucji RP) czy Prezesa Rady Ministrów (art. 148 Konstytucji RP), ani też z postanowień Konstytucji dotyczących Ministra Sprawiedliwości (por. art. 187 Konstytucji RP stanowiący, że Minister Sprawiedliwości wchodzi w skład Krajowej Rady Sądownictwa, a jako członek tej Rady ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów). Z perspektywy art. 173 Konstytucji należy uznać za niedopuszczalną taką wykładnię ustawy zasadniczej, która stwarzałaby władzy wykonawczej podstawę kompetencyjną do naruszania odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

Jak już wspomniano niezależnie od możliwości dowolnego w istocie ukształtowania składu osobowego Sądu Najwyższego, po wejściu w życie projektowanej ustawy Minister Sprawiedliwości zyska przemożny wpływ na jego organizację. Zgodnie bowiem z art. 93 § 2 projektu Prezesa Sądu Najwyższego Izby Prawa Publicznego, Prezesa Sądu Najwyższego Izby Prawa Prywatnego i Prezesa Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej, po raz pierwszy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma powoływać właśnie na wniosek Ministra Sprawiedliwości spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym.

7. Konieczność zachowania odrębności i niezależności Sądu Najwyższego w kontekście realizacji prawa do sądu

Projektowane unormowania przez przekazanie tak istotnej władzy Ministrowi Sprawiedliwości prowadzą do kolizji z zasadami podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1

²⁰ Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8

Konstytucji RP), odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 i 3 Konstytucji RP), przez co w efekcie dochodzi do braku gwarancji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Wewnętrzna spójność Konstytucji wyklucza taką jej wykładnię, która pozbawiałaby Sąd Najwyższy możliwości wypełniania jego zadań stwarzając możliwość arbitralnego oddziaływania na ten Sąd przez Ministra Sprawiedliwości.

W myśl art. 173 Konstytucji RP władza sądownicza, którą sprawują Sądy i Trybunały, jest „odrębna i niezależna od innych władz”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy²¹. Zasada podziału władz zakłada zatem szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. Relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władz są więc niezależność sądów i niezawisłość sędziów (art. 178 ust. 1 i 3 Konstytucji RP).

Jednocześnie podkreślić trzeba, że tylko o sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „nie będący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły”, oraz „nie podlegający czyjemuś wpływowi”²². Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny zatem oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Takiego respektowania w świetle projektowanych zmian potwierdzić nie można.

Warto zarazem pamiętać, że „sądowy wymiar sprawiedliwości jest integralnie związany z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu”²³ (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Niezależność sądu jest rezultatem odrębności od władzy wykonawczej, która powinna unikać oddziaływania na orzecznictwo sądowe²⁴. Następstwem zasady niezależności sądów,

²¹ Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

²² Tak B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

²³ Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 czerwca 1999 r. sygn. akt K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94.

²⁴ Por. A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, Państwo i Prawo, 1992, z. 9. Por. także Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo i Prawo, 1997, z. 11-12.

konstytutywnej dla pojęcia sądu, są konsekwencje natury organizacyjnej wyrażające się w ich samodzielności i odseparowaniu od innych organów państwowych²⁵. Rozwiązanie pozostające w sprzeczności z tak rozumianą koncepcją sądu stwarza natomiast ryzyko ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu²⁶. Rozwiązania ustawowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości muszą być więc tak skonstruowane, by minimalizować ryzyko nadużyć politycznych zagrażających prawom obywatelskim²⁷. Prawo do sądu może być skutecznie zrealizowane tylko przed organem wyodrębnionym spośród innych organów władzy publicznej i odseparowanym od nich tak funkcjonalnie, jak i organizacyjnie²⁸. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki i znajduje potwierdzenie zarówno w szczegółowych normach Konstytucji, jak i w konwencjach międzynarodowych²⁹.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Sądem jest zarazem tylko organ usytuowany w strukturze państwa ukształtowanej przez zasadę podziału władz (art. 10 ust. 2 Konstytucji) oraz zasadę odrębności i niezależności Sądów i Trybunałów od innych władz (art. 173)³⁰. W pełni odnosi się to również do Sądu Najwyższego. Pozostaje on sądem o tyle, o ile jest niezależny, bezstronny i niezawisły, odrębny i niezależny od innych władz. Zdaniem doktryny do zasad konstytucyjnych, wyznaczających sposób interpretacji szczegółowych norm Konstytucji i determinujących treść ustaw zwykłych dotyczących Sądu Najwyższego, należy zaliczyć zasadę niezależności sądownictwa w szczególności zakazującą przenoszenia kompetencji z zakresu wymiaru sprawiedliwości na rzecz jakichkolwiek organów spoza systemu sądów³¹, w tym przypadku na Ministra Sprawiedliwości. Ponadto należy wskazać zasadę autonomii Sądu Najwyższego, wynikającą z jego pozycji jako odrębnego naczelnego konstytucyjnego organu państwa, a ulegającą dalszemu wzmocnieniu na tle zasady niezależności sądownictwa³².

²⁵ Tak B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004, s. 333.

²⁶ Por. A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 145 i n.

²⁷ Por. R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, *Studia Iuridica* nr 53/2008, s. 204.

²⁸ Tak zwłaszcza A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 135. Por. także K. Działocha: *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński, (red.): *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, Wrocław 1997.

²⁹ Tak w uzasadnieniu orzeczenia powołanego w przypisie 13.

³⁰ Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia niezależności sądów jako synonimu niezawisłości sądów w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU z 1998 r. Nr 4, poz. 52.

³¹ Por. J. Trzcíński: uwagi do art. 173 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I, s. 11.

³² Tak L. Garlicki: *op. cit.*, s. 3. Por. także B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 183 i nast.

Mając na względzie omówionej powyżej propozycje zmian stwierdzić trzeba jednoznacznie, że proponowane regulacje jako zbyt daleko kreujące powiązania między sędziami, Sądem Najwyższym a Ministrem Sprawiedliwości są nie do pogodzenia z art. 10 ust. 1, art. 45, art. 173, art. 178 ust. 1 i 3 Konstytucji, ponieważ stanowią zaprzeczenia idei sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, w tym Sąd Najwyższy.

8. Brak konsultacji

Ze względu na zakres wprowadzanych zmian i ich znaczenie dla jednostki oraz szczególną pozycję ustrojową Sądu Najwyższego w systemie konstytucyjnych organów państwa, uchwalenie projektowanej ustawy powinno zostać poprzedzone szerokimi i rzetelnymi konsultacjami publicznymi, w tym ze środowiskiem sędziowskim. Tymczasem wykorzystanie tzw. poselskiej ścieżki legislacyjnej zakłada pominięcie obowiązku konsultacji międzyresortowych i społecznych. Już choćby z tego powodu trudno oczekiwać, że projektowane zmiany przysłużą się do osiągnięcia deklarowanego przez Projektodawcę celu w postaci zwiększenia zaufania do sądów (s. 82 projektu).

Skorzystanie z tzw. przedłożenia poselskiego nie zwalania z obowiązku przestrzegania konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą dialog społeczny jest podstawą porządku konstytucyjnego, a dobro Państwa wymaga współdziałania władz (zob. preambuła Konstytucji RP). Zaledwie kilkudniowy okres pomiędzy nadesłaniem projektu do Sądu Najwyższego a zapowiadzianym pierwszym czytaniem daleki jest od standardów poprawnej legislacji i nie sprzyja merytorycznej dyskusji i współpracy. Jest to o tyle niezrozumiałe, że reformę Sądu Najwyższego przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej zapowiadali od początku kadencji i konsekwentnie milczeli proszeni o wcześniejsze przedstawienie chociażby wstępnych założeń do ustawy. Większość próśb Sądu Najwyższego – który nigdy nie kwestionował potrzeby dyskusji nad wymiarem sprawiedliwości – o możliwie wczesne przesłanie ewentualnych projektów i włączenie się w dyskusję nad reformą pozostała bez odpowiedzi. Jak się okazuje zapewne jedynie po to, by proces legislacyjny sprowadzić do kilkudniowej ścieżki legislacyjnej.

Także przewidziany w projekcie okres dostosowawczy (14 dni) godzi w zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) i wyklucza zgodną ze standardem demokratycznego państwa prawnego realizację projektowanej ustawy.

9. Podsumowanie

Mając na względzie powyższe uwagi, przedłożony projekt należy ocenić jednoznacznie krytycznie. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że ze względu na bardzo krótki czas na opracowanie niniejszej opinii, związany z zapowiedzią bardzo szybkiego uchwalenia projektowanej ustawy, zgłoszono w niej uwagi tylko o charakterze ustrojowym i systemowym. Tymczasem szereg rozwiązań przyjętych w projekcie jest niespójnych, nielogicznych i wzajemnie wykluczających się.

Trudno nie odnieść wrażenia, że projekt powstawał etapami, a część z zawartych w nim zmian została przeniesiona do innych ustaw, co nie skutkowało jednak dokonaniem stosownych usunięć. Przykładowo, w art. 97 § 1 projektu zaproponowano skrócenie kadencji rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych, rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych oraz ich zastępców powołanych do pełnienia tych funkcji na podstawie przepisów dotychczasowych po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Tożsame rozwiązanie dodano jednak w toku prac legislacyjnych do ustawy o zmianie o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 6 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r.). Tym samym kadencje rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych oraz rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych zostaną wygaszone dwa razy w ciągu bardzo krótkiego okresu.

Nawet gdyby zatem projekt w takim kształcie wszedł w życie, to w określonym zakresie jego stosowanie będzie wywoływało więcej zastrzeżeń, aniżeli samo jego przedłożenie. Z tego względu należy apelować o nieprocedowanie tego projektu w takim kształcie i poddanie go konsultacjom, w tym ze środowiskiem sędziowskim.