



Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw zgłoszonego przez grupę senatorów - druk nr 50 Senatu RP

20.02.2020

Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw zgłoszonego przez grupę senatorów - druk nr 50 Senatu RP

I. Uwagi ogólne

1. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” (dalej jako SSP „Iustitia”) co do zasady pozytywnie opiniuje projekt, z pewnymi zastrzeżeniami przedstawionymi w dalszej części.
2. SSP „Iustitia” oświadcza, iż wyrażony w uzasadnieniu projektu ogólny cel ustawy, jakim jest dostosowanie przepisów prawa krajowego, w zakresie obowiązku zapewnienia każdemu prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu, do wymogów wynikających z prawa Unii Europejskiej zasługuje na pełną akceptację. Ma to szczególne znaczenie w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE) z 19.11.2019 r. wydanego w połączonych sprawach C 585/18, C-624/18 i C 625-18 oraz wyroku Sądu Najwyższego z 5.12.2019 r., sygn. akt III PO 7/18.
3. Dotyczy to w szczególności wskazanego w uzasadnieniu projektu rzeczywistego stanu normatywnego oraz skutków wejścia w życie ww. wyroku TSUE.
4. W tle pozostaje ugruntowany pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 r. (K 18/04), dotyczącym zgodności traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP, o „wieloskładnikowej strukturze systemu prawa obowiązującego w Polsce”. Najkrócej rzecz ujmując, wyrok powyższy przesądził, że Trybunał Konstytucyjny nie może czynić przedmiotem dokonywanej przez siebie bezpośredniej oceny konstytucyjności wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie TSUE).
5. Dodatkowy kontekst, w jakim należy postrzegać ten projekt tworzą: uchwała składu połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20)[\[1\]](#); wejście w życie ustawy z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz.

190), zwanej powszechnie ustawą kagańcową; opublikowanie w dniu 14.02.2020 r. na stronie internetowej Sejmu RP zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (dalej jako neo-KRS) oraz wykazów popierających ich sędziów[2].

6. W uzasadnieniu uchwały z 23.01.2020 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż dokonywane z naruszeniem konstytucyjnych procedur upolitycznienie sądów i podporządkowanie ich większości parlamentarnej tworzy stały mechanizm podważania legitymacji określonych sędziów oraz kwestionowania wydawanych przez nich orzeczeń, przy każdej kolejnej zmianie władzy politycznej. Dostrzegł też, że zniwelowanie zagrożeń może nastąpić wyłącznie poprzez aktywność ustawodawcy, przywracającego zgodne z Konstytucją RP i prawem unijnym regulacje dotyczące wymiaru sprawiedliwości.
7. Stowarzyszenie odbiera przedmiotowy projekt, jako próbę opanowania bezprecedensowego chaosu prawnego będącego następstwem nieodpowiedzialnych działań władz ustawodawczej i wykonawczej, które – na co Stowarzyszenie wielokrotnie już wskazywało – stopiły się w tzw. władzę polityczną. Działania te, nazywane bezpodstawnie „reformą wymiaru sprawiedliwości”, doprowadziły do stanu, w którym – jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 5.12.2019 r. - Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego. Prowadzi to swoistej schizofrenii prawnej, która jest nie do pogodzenia z praworządnością.
8. Poniżej zostaną przedstawione szczegółowe uwagi dotyczące wybranych propozycji zawartych w projekcie.

II. Uwagi szczegółowe

Zmiany w ustawie z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa

9. Stowarzyszenie pozytywnie opiniuje propozycje dotyczące zmian w ustawie o KRS, które są zbieżne z projektem obywatelskim z listopada 2017 r. opracowanym z udziałem SSP „Iustitia” [3]. Stowarzyszenie podtrzymuje argumentację zawartą w uzasadnieniu tego projektu.
10. Przed zmianami dokonanymi w ustawie o KRS w grudniu 2017 r. obowiązywały następujące zasady wyboru sędziów do KRS:

- Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybierało spośród sędziów tego Sądu dwóch członków Rady;
 - Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybierało spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady;
 - zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybierało spośród swego grona dwóch członków Rady;
 - zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybierało spośród swego grona ośmiu członków Rady;
 - Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybierało spośród swego grona jednego członka Rady.
11. Wybory członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych miały charakter kurialny i pośredni – wyboru dokonywali przedstawiciele (elektorzy), wyłącznie którym przysługiwało bierne prawo wyborcze.
 12. Rozwiązanie to było niejednokrotnie krytykowane[4]. Zarzucano mu m.in. nadmierne skomplikowanie oraz deprecjonowanie sędziów sądów rejonowych. W listopadzie 2017 r. w skład Rady wchodziło dwóch wybranych sędziów Sądu Najwyższego i z urzędu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (na ogólną liczbę 79 sędziów, co dawało 1 mandat na 26 sędziów), dwóch sędziów sądów apelacyjnych (na ogólną liczbę 512 sędziów, co dawało 1 mandat na 256 sędziów), siedmiu sędziów sądów okręgowych (na ogólną liczbę około 2600 sędziów – 1 mandat na 371 sędziów) oraz tylko 1 sędzia sądu rejonowego (na ogólną liczbę około 7000 sędziów).
 13. Zmiana wprowadzona ustawą z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), polegająca na wyborze sędziów do KRS przez Sejm RP (art. 9a ustawy o KRS) była rażąco sprzeczna z art. 187 ust. 1 Konstytucji.
 14. Sędziów do KRS powinni wybierać sędziowie, tak aby w Radzie znajdowała się możliwie najszersza reprezentacja sędziów. Zawarta w opiniowanym projekcie regulacja zmierza do zapewnienia sędziom wszystkich szczebli reprezentacji w Radzie odpowiedniej do ich liczebności.
 15. Zaproponowane w projekcie parytety nawiązują do liczby sędziów sądów danego szczebla.
 16. Należy z całą mocą podkreślić, iż parytety te dotyczą czynnego, a nie biernego prawa wyborczego. Oznacza to pozostawienie sędziom swobody w wyborze członków Rady spośród wszystkich kandydatów będących sędziami sądów powszechnych. W tym zakresie prawa wszystkich sędziów są równe. Innymi słowy nic nie będzie stało na przeszkodzie, aby sędziowie sądów rejonowych, okręgowych lub apelacyjnych wybrali najlepszych kandydatów, także spośród sędziów innych sądów niż te, z których sami się wywodzą.
27. Zmiany w ustawach: z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, z 28.01.2016 r. - Prawo o prokuraturze, z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym
17. Zmiany zaproponowane w art. 2, art. 3, art. 5, art. 6 projektu związane są z likwidacją Izby Dyscyplinarnej. Zmiany te zasługują na aprobatę.
 18. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełnia kryteriów sądu niezawisłego wskazanych w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Organ ten od początku miał charakter sądu wyjątkowego, którego powołanie i funkcjonowanie w czasie pokoju jest zakazane na mocy art. 175 ust. 2 Konstytucji RP.
 19. Wskazane zmiany sprowadzają się do derogacji tych przepisów, które odnoszą się do Izby Dyscyplinarnej lub Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami tej Izby.

20. Zmiany zaproponowanego w art. 4 projektu dotyczą ustawy z 27.07.2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Mają one także związek z likwidacją Izby Dyscyplinarnej a ponadto polegają na wyeliminowaniu ławników ze składów sądzących w sprawach dyscyplinarnych w Sądzie Najwyższym.

21. Projektowana regulacja ma niestety charakter cząstkowy. W szczególności nie zaproponowano zmian w zakresie wadliwego ukształtowania sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych. Zdaniem Stowarzyszenia sądy dyscyplinarne te powinny być umiejscowione w strukturze sądów apelacyjnych a nie przy nich, co eliminuje wątpliwości co do ich pozycji ustrojowej.

22. Stowarzyszenie opowiada się za kompleksową zmianą postępowania dyscyplinarnego opartą na założeniach przygotowanych przez Społeczną Komisję Kodyfikacyjną[5].

23. Założenia te określają:

- definicję deliktu dyscyplinarnego,
- zasady odpowiedzialności za wykroczenia,
- odesłanie do przepisów Kodeksu karnego oraz przepisy Kodeksu postępowania karnego,
- przedawnienie dyscyplinarne,
- kary dyscyplinarne,
- zasady wymierzania kary łącznej,
- strukturę sądów dyscyplinarnych (zgodnie z założeniami sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów są: 1) w pierwszej instancji: a) Sąd Najwyższy w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych; b) sądy apelacyjne w pozostałych sprawach;

2) w drugiej instancji - Sąd Najwyższy),

- status rzeczników dyscyplinarnych,
- status obrońcy,
- wszczęcie postępowania dyscyplinarnego,
- wniosek dyscyplinarne,
- wyznaczenie rozprawy,
- jawność rozprawy,
- rozszerzenie oskarżenia,
- zasady odpowiedzialności za przestępstwo,
- odwołanie od wyroku sądu dyscyplinarnego,
- uzasadnienie i doręczenie orzeczeń,
- wykonanie wyroku,
- zatarcie skazania,
- wznowienie postępowania,
- postępowanie karne,
- skutki ustania stosunku służbowego,
- koszty postępowania dyscyplinarnego,
- zawieszenie w czynnościach służbowych,
- przerwę w czynnościach służbowych,
- zażalenie od uchwały sądu dyscyplinarnego,
- ustanie zawieszenia,

1. Propozycje dotyczące przepisów przejściowych i dostosowujących

- *Wygaśnięcie mandatu sędziów w neo-KRS.*

24. Konsekwencją projektowanych zmian w ustawie o KRS jest zaproponowane w art. 7 ust. 1 projektu wygaśnięcie mandatu sędziów w neo-KRS z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Propozycja ta oparta jest na założeniu, że KRS w sensie prawnym istnieje.
25. Na wątpliwości w tym zakresie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 23.01.2020 r. (zob. ust. 11, s. 20 uzasadnienia i dalszą część opinii).
26. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 23.01.2020 r. przeprowadził szczegółową analizę kryteriów niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej wskazanych w wyroku TSUE z 19.11.2019 r. Doprowadziła ona do wniosku, że w okresie od wejścia w życie ustawy z 8.12.2017 r. KRS nie była obsadzona w sposób wymagany przepisami Konstytucji RP, strukturalnie utraciła przymiot niezależności, nie mogła zatem wykonywać przypisanych jej kompetencji. Pomijając wielomiesięczny upór co do odmowy udzielenia informacji o listach poparcia – mimo prawomocnego wyroku NSA z 28.06.2019r., sygn. akt I OSK 4282/18 - Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę na skalę poparcia środowiska sędziowskiego, jakim legitymują się osoby zasiadające w KRS, a także wadliwości dotyczące pomijania I Prezes Sądu Najwyższego od 4.07.2018 r. do 1.01.2019 r. przy zawiadamianiu o posiedzeniach Rady (ustępy 32 i 33 uzasadnienia). Ze względu na trwały brak warunków do postrzegania Rady jako organu niezależnego, istnieje strukturalna wada dotycząca udziału tego organu w procedurze wskazywania kandydatów na urząd sędziego.
27. Przy założeniu, że KRS pomimo wadliwego obsadzenia przez sędziów wybranych na podstawie art. 9a ustawy o KRS istnieje, należy przyjąć, że kadencja tych członków Rady nie korzysta z ochrony konstytucyjnej wynikającej z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Do wyboru doszło z naruszeniem konstytucyjnej kadencji ich poprzedników. Konstytucja nie obejmuje ochroną uprawnień nabytych niesłusznie. Ochrona „praw ustanowionych niesprawiedliwie” może bowiem zostać ograniczona, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna. Może to nastąpić w szczególnych okolicznościach, gdy zachodzi konieczność przyznania pierwszeństwa innej zasadzie konstytucyjnej.
28. Biorąc powyższe pod uwagę intencję przyświecającą projektodawcom należałoby ocenić pozytywnie. To „nowe otwarcie”, którego celem jest ukształtowanie KRS jako organu rzeczywiście stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może jednak spotkać się z zarzutem skrócenia kadencji członków Rady.
29. Po opublikowaniu list poparcia kandydatów do KRS, w tym dotyczących Macieja Nawackiego, który nie miał wymaganej ilości podpisów w chwili zgłoszenia kandydatury w Kancelarii Sejmu RP [6], zdaniem Stowarzyszenia nie ma już wątpliwości, że obecnie KRS w rozumieniu Konstytucji i ustawy o KRS w sensie prawnym nie istnieje. Nie została ona bowiem skutecznie obsadzona przez sędziów, a zatem nie rozpoczęła się kadencja Rady. Szerzej na ten temat w dalszej części opinii.
30. Z powyższego wynika, że zaproponowana w projekcie regulacja jest obecnie bezprzedmiotowa.
 - *Dalszy tok wszczętych postępowań w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu sędziego i w innych sprawach indywidualnych.*
31. Skutki projektowanego art. 8 ustawy są niezwykle doniosłe. Zgodnie z tym przepisem, postępowanie w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym toczące się przed Krajową Radą Sądownictwa umarza się (ust. 1), a postępowanie w innej indywidualnej sprawie ulega zawieszeniu do czasu wyboru członków KRS na podstawie nowych przepisów (ust. 2). Jest to konsekwencja przyjęcia koncepcji wygaśnięcia mandatu sędziów powołanych w trybie art. 9a ustawy o KRS – przy założeniu że powołanie to było skuteczne, o czym była już mowa powyżej.
32. Stowarzyszenie ocenia te propozycje analogicznie jak w przypadku art. 7 ust. 1 projektu.
33. Postępowania te powinny być (odpowiednio) wszczęte lub podjęte po ukonstytuowaniu się KRS w nowym składzie, który nie będzie budził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją i prawem unijnym.
 - *Utrata mocy uchwał w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym.*
34. Propozycja zawarta w art. 9 projektu ma charakter radykalny. Z przepisu tego wynika, że uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym podjęte przez neo-KRS tracą moc. Postępowania odwoławcze podlegają natomiast umorzeniu. W pozostałych sprawach indywidualnych sprawy już rozstrzygnięte podlegają mają ponownemu rozpatrzeniu na wniosek uczestnika postępowania zgłoszony w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy.
35. Nieuchronnie nasuwa się pytanie o zachowanie standardów wynikających z art. 180 ust. 2 Konstytucji.
36. Zakazy złożenia z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu, przenoszenia sędziego do innego sądu, innej siedziby lub na inne stanowisko konkretyzują ogólną zasadę nieusuwalności, stanowiąc trzon podstawowych gwarancji zasady niezawisłości. Wraz z uzupełniającą je instytucją stanu spoczynku kształtują one konstytucyjny status sędziego. Gwarancje wskazane w art. 180 Konstytucji nie mają charakteru absolutnego, zaś ich rolą jest zapewnienie maksymalnej stabilizacji urzędu sędziego, którego sprawowanie w określonym sądzie i na danym stanowisku zapoczątkowane zostaje aktem powołania przez Głowę Państwa (por. wyroki TK w sprawach SK 26/01 i K 45/07) [7].
37. W uzasadnieniu uchwały z 23.01.2020 r. Sąd Najwyższy zaznaczył wyraźnie, że zniwelowanie zagrożeń (chaos prawny, niestabilność orzeczeń), może nastąpić wyłącznie poprzez działania ustawodawcy, przywracającego zgodne z Konstytucją RP i prawem unijnym regulacje dotyczące wymiaru sprawiedliwości (ustęp 59). Sąd Najwyższy działał przy tym realizując nakaz, że sam musi uczynić wszystko co niezbędne, by wykładnia prawa Unii Europejskiej przyjęta przez TSUE została wprowadzona w życie, podkreślając, że skuteczność rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, stanowiącego wyraz stosowania prawa Unii Europejskiej, nie może być podważana w sposób następczy przez działania podejmowane przez inne organy krajowe w płaszczyźnie ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej po wydaniu takiego rozstrzygnięcia (ustęp 4).
38. Chaos prawny może i zapewne znacznie narastać z uwagi na nową treść art. 55 i 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a w szczególności uregulowanie, że sędzia odpowiada dyscyplinarnie za działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej.

39. Należy przywołać także wniosek Marszałka Sejmu z 20.01.2020 r. o rozstrzygnięcie rzekomego sporu kompetencyjnego, czy ocena skuteczności dokonanego aktu nominacyjnego może być przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego lub innego sądu (KPT 1/20).
40. Nie może zejść z pola widzenia fakt, że w świetle standardów międzynarodowych i polskich standardów konstytucyjnych, prawo do sądu ma być realizowane przez sądy a o posiadaniu takiego statusu nie decyduje nazwa nadana pewnemu organowi, lecz zakres jego zadań i atrybuty, z których korzysta przy ich wypełnianiu.
41. Z uchwały Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. wynika, że uczestniczenie w składzie sądu powszechnego, wojskowego, albo Sądu Najwyższego osoby, która odebrała nominację sędziowską od Prezydenta RP po przeprowadzeniu postępowań ukształtowanych ustawą z 8.12.2017 r. powoduje niedopuszczalne w świetle art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej obniżenie standardu bezstronności i niezależności sądu (ustęp 11 uzasadnienia uchwały).
42. W opisanej sytuacji propozycja utraty mocy uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego lub asesora w sądzie administracyjnym powinna być oceniona pozytywnie, jednakże niezbędne jest odczytanie proponowanego przepisu łącznie z przepisami kolejnymi.
- *Procedura „uzdrawiająca” oraz sytuacja osób już powołanych na stanowisko na wniosek neo-KRS*
43. Projekt w art. 11-12 mierzy się z problemem statusu prawnego osób powołanych przez Prezydenta RP na urząd sędziego na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Uznając, że powołania te były dotknięte na tyle poważnymi wadami prawnymi, że mogą uzasadniać kwestionowanie statusu prawnego tych sędziów w sprawach zawisłych przed sądami orzekającymi z ich udziałem, wprowadza regulacje dostosowującą, mającą rozwiązać ten problem.
44. Konieczność takich działań została potwierdzona w uchwale Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r., podjętej z uwzględnieniem wiążącej wykładni prawa przedstawionej przez TSUE w wyroku z 19.11.2019 r. Stwierdzono w niej, że udział w składzie sądu takich osób uzasadnia (w przypadku osób powołanych na urząd sędziego Sądu Najwyższego) lub może uzasadniać (w przypadku osób powołanych na urząd sędziego w sądzie powszechnym lub wojskowym) bezwzględną przyczynę odwoławczą w związku z nienależytą obsadą sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., jak i zarzut nieważności postępowania w związku z sprzecznością składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. Jednocześnie w uchwale tej wyraźnie podkreślono, że nie zmierza ona do rozwiązania problemów ustrojowych z określeniem statusu osób, które uzyskały formalnie status sędziego. Natomiast przesądzone w niej, że Krajowa Rada Sądownictwa aktualnie utraciła przymiot niezależności, a przywrócenie standardu konstytucyjnego i usunięcie źródeł wadliwości procesu powołania na urząd sędziego wymaga interwencji ustawodawcy. Upolitycznienie sądów prowadzi do odstąpienia od standardu niezawisłości i bezstronności tych sądów wymaganych przepisami prawa unijnego i międzynarodowego, w szczególności art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
45. Stowarzyszenie w pełni podziela wnioski wynikające z przywołanej uchwały co do braku niezależności neo-KRS w świetle standardów międzynarodowych i polskich standardów konstytucyjnych, jak również co do zagrożeń stąd wynikających dla systemu polskiego wymiaru sprawiedliwości i realizacji prawa do sądu. Podobne poglądy były wielokrotnie prezentowane przez Stowarzyszenie i jej członków w przestrzeni publicznej. Aktualnie zostały one poparte niekwestionowanym autorytetem Sądu Najwyższego i TSUE.
46. Należy stanowczo podkreślić, że brak ustawowej ingerencji w procedury dotyczące powołania sędziów, pozwalającej na usunięcie – z zachowaniem konstytucyjnych gwarancji - wątpliwości co do prawidłowości kwestionowanych powołań, będzie pogłębiać niepewność co do legitymacji sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a w dłuższej perspektywie może doprowadzić nawet do trwałej utraty zaufania społeczeństwa do Państwa i jego instytucji. Problemu tego nie zlikwiduje działanie tzw. ustawy kagańcowej, która w istocie zakazuje badania statusu osób powołanych na stanowiska sędziów. Jak bowiem słusznie podkreślono w przywołanej uchwale Sądu Najwyższego ustawa albo rozstrzygnięcie jakiegokolwiek krajowego organu nie może wyłączyć stosowania przez sąd polski prawa Unii Europejskiej, zakazywać wykładni polskiego prawa w zgodzie z prawem Unii Europejskiej ani tym bardziej wprowadzać jakichkolwiek restrykcji lub sankcji wobec sędziów, którzy w ramach swojej kompetencji jurysdykcyjnej, działając jako sąd, respektują obowiązki wynikające z przynależności Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.
47. Opiniowany projekt wychodzi naprzeciw powyższym postulatam, a przy tym czyni to z zachowaniem konstytucyjnych gwarancji statusu sędziego wynikających z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.
48. Z jednej strony pozwala na usunięcie wadliwości w zakresie powołań stwierdzonych orzeczeniem TSUE oraz Sądu Najwyższego, a z drugiej wyposaża w kompetencje do podważenia statusu sędziego sąd dyscyplinarny.
49. Zgodnie z art. 11 ust. 4 opiniowanego projektu zajmowanie stanowiska sędziego przez osobę powołaną w procedurze nominacyjnej z udziałem KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS po upływie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy stanowi oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, za którą sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia sędziego z urzędu. W tym okresie osoby, których dotyczy regulacja, nie mogą wykonywać czynności wynikających z aktu powołania (art. 11 ust. 1) i mają prawo złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się urzędu wraz z jednoczesnym zgłoszeniem zamiaru powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu (art. 11 ust. 2). Należy przy tym zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu projektu przez pomyłkę przywołano przepis art. 10 ust. 1 zamiast art. 11 ust. 4.
50. Zdaniem Stowarzyszenia proponowane rozwiązanie powinno zostać powiązane z procedurą weryfikacji dotychczasowych nominacji, dokonywaną przez KRS powołaną zgodnie z projektem, na wniosek sędziego zgłoszony w terminie określonym w art. 11 ust. 2 projektu, o ile uzyska on ponownie pozytywną opinię właściwego organu samorządu sędziowskiego. Osoba, która nie uzyskała poprzednio pozytywnej opinii (uzyskała opinie negatywną, tj. więcej głosów na „nie” niż na „tak” lub której kandydatura nie była opiniowana) nie powinna mieć możliwości zgłoszenia takiego wniosku. Takie rozwiązanie pozwoli na zmniejszenie negatywnych skutków wynikających z możliwości podważenia w trybie przewidzianym w art. 12 ust. 4 projektu orzeczeń wydanych przez sądy, w których składzie uczestniczył sędzia lub asesor sądowy w sądzie administracyjnym powołany w wadliwej procedurze. Pozwoli też na uniknięcie zarzutu, że automatyzm skutku przewidzianego w art. 11 ust. 4 projektu w istocie prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego (art.

180 ust. 1 Konstytucji) i stwarza niebezpieczny precedens. Wprowadzenie wymogu ponownego uzyskania pozytywnej opinii w procedurze weryfikacyjnej uzasadnia względ na ochronę uzasadnionych interesów tych osób, które nie uczestniczyły w procedurze nominacyjnej z uwagi na uzasadnione wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją i prawem Unii Europejskiej. Organy samorządu sędziowskiego mają najlepszą wiedzę co do tego, w jakich okolicznościach odbył się konkurs oraz czy dana osoba spełniałaby kryteria wskazania na urząd sędziego także w poprawnie ukształtowanej procedurze nominacyjnej.

51. Stowarzyszenie nie zgłasza zastrzeżeń co do regulacji utrzymującej w mocy orzeczenia wydawane przez sądy, w których składzie uczestniczył sędzia lub asesor sądowy w sądzie administracyjnym, o którym mowa w art. 11 ust. 1 projektu.
52. Przewidziana w art. 12 ust. 3 i 4 projektu podstawa zaskarżenia takich orzeczeń stanowi wystarczającą ochronę uzasadnionych interesów stron postępowania.
53. Na pełną aprobatę zasługuje rozwiązanie przewidujące ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów sądowych w takich sprawach (art. 12 ust. 5) oraz ograniczenie do jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy możliwości wznowienia postępowania z tego tytułu (art. 12 ust. 4).
54. Podobnie należy ocenić propozycję przyjęcia nieważności orzeczeń wydawanych przez sądy, w których składzie uczestniczyli sędziowie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (art. 12 ust. 2). To ostatnie rozwiązanie stanowi naturalną konsekwencję stwierdzenia, że Izba Dyscyplinarna została powołana poza strukturą sądownictwa określoną przepisami Konstytucji i jako nie spełniająca kryteriów sądu nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości. Dalszymi konsekwencjami jest wygaszenie stosunku służbowego osób powołanych w skład Izby Dyscyplinarnej (art. 15 ust. 2), zniesienie tej Izby (art. 15 ust. 1) oraz przejęcie spraw należących do jej właściwości przez Izbę Karną i Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN (art. 15 ust. 3). W świetle orzeczenia TSUE i Sądu Najwyższego nie może budzić wątpliwości konieczność zlikwidowania tej instytucji.
55. Oceniając co do zasady pozytywnie omawiane rozwiązania, Stowarzyszenie zwraca jednocześnie uwagę, że tracą one na znaczeniu w sytuacji uznania orzeczeniem sądowym, że KRS nie została prawidłowo powołana z uwagi na wadliwość procedury wyboru członków neo-KRS. Jak podkreślił bowiem Sąd Najwyższy w uchwale z 23.01.2020 r., rozstrzygając przedstawione mu zagadnienie prawne, kierował się założeniem, że osoby które zostały powołane do pełnienia urzędu po przeprowadzeniu postępowań ukształtowanych ustawą z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, formalnie uzyskały status sędziów. Założenie to nie wyklucza jego negatywnej weryfikacji w zależności od wyniku postępowań w sprawach prowadzonych pod sygn. akt III CZP 25/19 i II PO 3/19, w których przedstawiono odpowiednie pytania prejudycjalne TSUE a który to wynik w dużej mierze będzie uwarunkowany odpowiedzią ze strony Trybunału (ust. 11 uzasadnienia uchwały). Sąd Najwyższy wskazywał też na brak możliwości wyjaśnienia wątpliwości co do prawidłowości powołania członków Krajowej Rady Sądownictwa, w szczególności spełnienia przez te osoby kryteriów formalnych wyborów do Rady. Podkreślił, że gdyby miało się okazać, że akty Krajowej Rady Sądownictwa były wadliwe, nie byłby wykluczony proces weryfikacji uprawnień osób powołanych na stanowiska sędziego, a tym samym otwarta zostałaby droga do podważenia legalności wydanych przez te osoby rozstrzygnięć (ust. 42 uzasadnienia uchwały) oraz wyjaśnił, że akt powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP nie tworzy trwałego i niepodważalnego domniemania, że w każdej sprawie rozpoznawanej przez sąd z udziałem tego sędziego będzie spełniony standard niezawisłości i bezstronności. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy poprzedzająca akt powołania procedura miała wadliwy charakter (ust. 44 uzasadnienia uchwały), a niewątpliwie do tego by doszło, gdyby miało się okazać, że sami członkowie Krajowej Rady Sądownictwa nie zostali prawidłowo powołani.
56. Ujawnienie tzw. list poparcia, czyli list sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, potwierdza podejrzenia co do tego, że co najmniej jeden z członków neo-KRS nie zebrał wymaganej ustawą liczby podpisów.
57. Na liście Macieja Nawackiego widnieje 28 podpisów, w tym jego własny, a przed formalnym przekazaniem listy Marszałkowi Sejmu 5 sędziów z listy złożyło oświadczenia o wycofaniu poparcia. Oznacza to, że osoba ta uzyskała poparcie 22 sędziów, zamiast wymaganej ustawowej liczby 25 sędziów, a co za tym idzie nie mogła zostać skutecznie zgłoszona jako kandydat do Krajowej Rady Sądownictwa. W efekcie wybór wszystkich 15 sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa, objętych jedną uchwałą Sejmu, jest wadliwy, a sama Krajowa Rada Sądownictwa nie ukonstytuowała się.
58. Kontrowersje dotyczące możliwości skutecznego wycofania poparcia udzielonego sędziemu - kandydatowi do Krajowej Rady Sądownictwa, zostały omówione przez dr hab. prof. nadzw. Uł Annę Rakowską-Trela w opinii prawnej przygotowanej na zlecenie Stowarzyszenia^[8]. Z opinii tej wynika jednoznacznie, że możliwe jest skuteczne wycofanie poparcia, a przemawia za tym:

- porównanie regulacji zawartej w ustawie o KRS do regulacji innych ustaw o charakterze wyborczym, gdzie ustawodawca wyraźnie wyłącza możliwość wycofania poparcia kandydatom, listom kandydatów i innym inicjatywom; brak takiej regulacji w ustawie o KRS wskazuje na zamierzony zabieg racjonalnego ustawodawcy, w sposób oczywisty dopuszczający wycofanie poparcia;

- okoliczność, iż prawo do poparcia kandydata do KRS jest prawem obywatelskim, prawem do udziału w życiu publicznym, prawem do udziału w procedurach kształtowania składu organów konstytucyjnych; tym samym niedopuszczalna jest w tym przypadku rozszerzająca interpretacja i wyłączenie możliwości odwołania poparcia w sytuacji, gdy ustawodawca takiego rozwiązania nie przewidział i nie ma ono żadnego uzasadnienia w konieczności ochrony innych wartości;

- oczywista konstatacja, iż sędzia, który podpisał zgłoszenie, jako piastun władzy publicznej, stojący na straży przestrzegania prawa, w tym w szczególności wartości konstytucyjnych, w przypadku uzyskania takich informacji o kandydacie, które wskazują, że postępowanie popartego przezeń kandydata lub jego właściwości dyskwalifikują go jako kandydata do KRS, ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek poparcie dla takiego kandydata wycofać;

- wykładnia językowa sformułowania „popierający zgłoszenie”, wzmocniona *ratio legis* ustawy, którym było zapewnienie, żeby na dzień wyboru kandydat legitymował się określonym normatywnie poparciem.

59. Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że Maciej Nawacki nie uzyskał wystarczającego poparcia, a zatem nie mógł być kandydatem do KRS. Jak wskazano powyżej oznacza to, że wybór sędziowskich członków KRS (w tym Macieja Nawackiego) dokonany *in gremio* przez Sejm RP obarczony był nieusuwalną wadą. Skutki tej wady powinny być ocenione w ramach procedury sądowej.

[1] <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf>

[2] <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/krs?fbclid=IwAR22oehKO4smltOSr1J8CMNGkFwJWU6q8hST5oEv6j1Yulj4sLEW5P2tm3A>

[3] <https://www.iustitia.pl/79-informacje/1940-obywatelski-projekt-zmian-w-ustawie-o-krajowej-radzie-sadownictwa>

[4] Zob. K. Zawiślak, Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa, Kwartalnik IUSTITIA, nr 3/2012.

[5] <http://www.komisjakodyfikacyjna.pl/materialy/>

[6] Zob. A. Rakowska-Trela, Czy możliwe jest skuteczne wycofanie poparcia udzielonego sędziemu-kandydatowi do Krajowej Rady Sądownictwa?, Kwartalnik IUSTITIA, nr 3/2019; <https://www.iustitia.pl/79-informacje/3665-czy-mozliwe-jest-skuteczne-wycofanie-poparcia-udzielonego-sedziemu-kandydatowi-do-krajowej-rady-sadownictwa-dr-hab-prof-nadzw-ul-anna-rakowska-trela>

[7] zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 180.

[8] Zob. A. Rakowska-Trela, jw.

[neoKRS](#)

[opinie](#)

[druk nr 50](#)

[senat](#)

Drukuj