



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

ość 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 postów 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 zdeteminuje 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**

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

utożsamiany ze stroną procesową (czyli Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny) i będący jednocześnie przedstawicielem władzy wykonawczej może wyeliminować sędziego od 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

² Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167

rozwiązanie oparte jest na przewrotnym uzasadnieniu aksjologicznym: obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku, uznawane społecznie za korzystne z indywidualnego punktu 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. Wprowadzie 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 obywatelstwa 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 Sądu 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,

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

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. 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 wprowadzić 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 dyskrecyjny 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. 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

⁴ OTK-A ZU 2017, poz. 48

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 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 dyskrecyjne. **Wyłączenie możliwości zgłaszania się kandydatów spełniających ustawowe wymogi przekreśla natomiast jakąkolwiek równość szans.** Co więcej, jak podkreśla się w orzecnictwie 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

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

sprowadzenie ryzyka niemożności wybrania należycie legitymowanych władz wobec braku organu posiadającego niekwestionowaną zdolność stwierdzenia ważności procedur wyborczych.

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

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.

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 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 miałaby 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

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.).

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, 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

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

¹⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1474.

uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”¹¹.

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,

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

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 dopuszczania 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

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

odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

Wypada bowiem podkreślić, że Polska podpisała wprowadzić 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 dysfunkcyjna. 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

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.

dotychczasowym stanem prawnym jest to zmiana zasadnicza, gdyż pozbawia sędziów Sądu Najwyższego konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

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 orzecnictwem 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,**

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.

że "Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne". Wyrażona przez ten przepis zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego jest jednym z istotnych elementów treści 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 Najwyższy 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 wprawdzie, 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 dyskrecjonalna 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 sędzia 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**

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

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 postępowania dyscyplinarnego, a tym samym nacisku na sędziów Sądu 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,**

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

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 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 sądu”²⁰. Wprawdzie wywoły 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.

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

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 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.

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.

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, 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 rozumiana 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

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.

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

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.

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 zapowiedzianym 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.

³¹ Por. J. Trzciniński: 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.

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.