

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 18 lipca 2017 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Przepisy przejściowe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Struktura organizacyjna i sędziowie Sądu Najwyższego

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów (nie tylko SN)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wnioski

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

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

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

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

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

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

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

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