



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.2.2017.AJK

**Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu RP**

**Kancelaria Senatu
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa**

W dniu 8 grudnia 2017 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 686; dalej: ustawa zmieniająca ustawę o KRS) oraz ustawę o Sądzie Najwyższym (druk senacki nr 685; dalej: ustawa o SN), które zostały przekazane Panu Marszałkowi.

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje regularnie proces legislacyjny pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku niniejszych ustaw Rzecznik pragnie zwrócić uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Obie ustawy budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich. Z uwagi na to, Rzecznik postanowił przedstawić je Panu Marszałkowi.

I. Uwagi odnoszące się do ustawy o KRS

1.1 Wybór członków KRS spośród sędziów przez Sejm w świetle zasady trójpodziału władzy i zasady niezależności sądownictwa

Proponowany art. 9a ust. 1 ustawy o KRS stanowi, że „Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję”.

Z kolei art. 11d ust. 5 ustawy o KRS przewiduje, że Sejm wybiera członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu Sejmu, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów wybranych przez właściwą komisję sejmową (art. 11 ust. 4 ustawy o KRS). W przypadku niedokonania wyboru członków Rady w trybie wskazanym powyżej, Sejm wybiera członków Rady bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 11d ust. 6 ustawy o KRS).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zawarta w ustawie o KRS propozycja odebrania władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazania go władzy ustawodawczej prowadzi do niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji do naruszenia art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 173 Konstytucji RP oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

Przypomnieć należy, że rolą KRS, zgodnie z art. 186 Konstytucji RP, jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Udział Sejmu w kreowaniu składu osobowego KRS został natomiast określony w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP i ogranicza się do wyboru czterech członków KRS spośród posłów. Natomiast w świetle art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP to sami sędziowie powinni wybierać piętnastu członków KRS spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. W ten sposób realizuje się konstytucyjna zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1, art. 173 Konstytucji RP). Art. 187 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, że sposób wyboru członków KRS określa ustawa, nie oznacza to jednak, że ustawodawca ma całkowitą swobodę regulacyjną w tym zakresie. Propozycje legislacyjne w tym względzie muszą bowiem uwzględniać konstytucyjne zasady odnoszące się do gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, które zostały wyrażone w art. 10, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja RP określając skład KRS wskazuje w art. 187 ust. 1 pkt 2, że KRS składa się z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów

administracyjnych i sądów wojskowych. Z kolei w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP mowa jest o tym, iż parlament jest w składzie Rady reprezentowany przez czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Z porównania treści tych dwóch jednostek redakcyjnych Konstytucji RP wyraźnie wynika, że ustawa zasadnicza przewiduje tryb wyboru przez ciało prawodawcze jedynie członków, o których mowa w jej art. 187 ust. 1 pkt 3. Brak jest natomiast takiego postanowienia w treści art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, który odnosi się do przedstawicieli sądów w Radzie. W konsekwencji, mając na uwadze art. 187 Konstytucji RP oraz zasady konstytucyjne wyrażone w art. 10 ust. 1, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć, że decyzja o wyborze tej kategorii członków Rady (przedstawicieli władzy sądowniczej) pozostawiona została przez ustrojodawcę do wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej. Nie jest zatem możliwa do akceptacji, z konstytucyjnego punktu widzenia, propozycja przenosząca na organ władzy ustawodawczej kompetencję wyboru członków KRS spośród sędziów.

Poddanie KRS oddziaływaniu ze strony legislatywy, która ma mieć bezpośredni wpływ na 21 członków spośród 25 jej członków oznaczać będzie, że KRS, jako organ stojący na straży relatywnie najsłabszego segmentu władzy podlegać będzie naciskom władzy politycznej. W mojej ocenie, brak jest podstawy konstytucyjnej do tego, żeby sędziowie do KRS byli wybierani przez polityków. Z uwagi na powyższe, wybór członków do KRS będących sędziami według przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o KRS prowadzi do naruszenia zasady trójpodziału i równowagi władz poprzez odebranie władzy sądowniczej wpływu na obsadę składu KRS.

1.2 Zmiana sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów przez Sejm w przypadku braku konsensusu z głosowania imiennego na wybór dokonywany większością bezwzględną

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi również rozwiązanie zawarte w art. 11d ust. 6 ustawy o KRS, zgodnie z którym w przypadku niemożności wyboru kandydatów do KRS spośród sędziów kwalifikowaną większością 3/5 głosów, Sejm będzie miał prawo dokonać tego wyboru bezwzględną większością głosów.

Projekt ustawy o KRS złożony przez Prezydenta w Sejmie w dniu 26 września 2017 r.¹ zakładał, że wprowadzony zostanie wybór zgłoszonych kandydatów przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów. Takie rozwiązanie miało zapewnić wyłonienie członków KRS nie tylko przez większość parlamentarną, lecz również przez pozostałe ugrupowania reprezentowane w Sejmie. W przypadku niemożności uzyskania konsensusu odnośnie do wyboru członków Rady, zastosowanie będzie mieć procedura dodatkowego wyboru w formie głosowania imiennego.

Zaproponowany mechanizm miał uniezależnić skład Rady od woli aktualnej większości parlamentarnej. Jak można przeczytać dalej w uzasadnieniu projektu ustawy, „zastosowanie głosowania imiennego i rezygnacja z dokonywania wyboru brakujących członków Rady zwykłą lub bezwzględną większością pozwoli na uniezależnienie składu Rady wyłącznie od woli aktualnej większości parlamentarnej i - jak należy przypuszczać - uwypukli osobiste atrybuty poszczególnych kandydatów”². Efektem takiego rozwiązania miał być multipartyjny wybór członków KRS. Głosowanie bowiem na zasadzie „jeden poseł - jeden głos” miało umożliwić równomiernie rozłożenie poparcia dla kandydatów do KRS popieranych przez poszczególne kluby parlamentarne. W takiej sytuacji trudno mówić o realizacji wyrażonego w uzasadnieniu projektu ustawy założenia, zgodnie z którym członkowie organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów mieli być wyłaniani nie tylko przez większość parlamentarną, ale również przez pozostałe ugrupowania. Rozwiązanie to miało sprawić, że ich wybór będzie wynikiem porozumienia różnych ugrupowań reprezentowanych w parlamencie.

Art. 11d ust. 6 ustawy o KRS przewiduje znaczącą **zmianę sposobu wyboru członków KRS będących sędziami – w stosunku do prezydenckich propozycji - polegającą na zastąpieniu głosowania imiennego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w przypadku niemożności uzyskania konsensusu odnośnie wyboru członków Rady. W mojej ocenie przyjęta w ustawie o KRS zmiana, odnosząca się do sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów, pogłębi znacząco stopień upolitycznienia wyboru członków KRS będących sędziami.**

¹ Por. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/984366E2B5A47089C12581D800339FDA/%24File/2002.pdf>, data ostatniego dostępu: 11.12.2017 r.

² Por. uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 4.

1.3 Brak gwarancji reprezentacji w KRS sędziów poszczególnych szczebli i rodzajów sądów, a potrzeba zapewnienia reprezentatywności KRS

Proponowany art. 9a ust.2 ustawy o KRS przewiduje, że dokonując wyboru piętnastu członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych Sejm - w miarę możliwości - uwzględni potrzebę reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

W świetle powyższego należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy o KRS złożonego przez Prezydenta do Sejmu dniu 26 września 2017 r. znalazło się stwierdzenie, że: „**reprezentatywność Krajowej Rady Sądownictwa i jej społeczna akceptacja** to właściwości **zapewniające realizację** jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest **prawo do sądu, realizowane przez bezstronny, niezawisły, niezależny i sprawiedliwy sąd**. Proponuje się więc wprowadzenie w projekcie regulacji umożliwiającej reprezentację w Radzie, **w miarę możliwości, sędziów należących do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów**”. Słusznie zwrócono w nim uwagę: „istotną wadą obecnie obowiązującej ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa jest nadreprezentacja w Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawicieli sądów wyższych szczebli instancyjnych. Liczba sędziów sądów rejonowych, stanowiących w rzeczywistości większość środowiska sędziowskiego, jest nieproporcjonalnie mała w stosunku do liczby sędziów pozostałych szczebli”³.

Proponowany 9a ust. 2 ustawy o KRS **nie zawiera jednak jakichkolwiek gwarancji, że sędziowie każdego rodzaju i szczebla sądów zostaną wybrani do KRS, a więc prowadzi do tego, iż realizacja wskazanego postulatu i słusznego dla dobra wymiaru sprawiedliwości założenia pozostawione zostają dobrej bądź złej woli polityków, którzy podejmują faktycznie decyzję o wyborze odpowiednich, ich zdaniem, kandydatów do KRS spośród sędziów**. Nie są oni przy tym zobligowani normatywnie do uwzględnienia w swoich dyskrejonalnych decyzjach proporcjonalnego udziału w KRS przedstawicieli sądów poszczególnych szczebli oraz ich rodzajów.

³ Por. przywołane wyżej uzasadnienie do projektu ustawy o KRS, s. 4.

1.4 Wpływ obywateli na skład osobowy KRS

Zgodnie z postanowieniami ustawy - udział społeczeństwa w kreowaniu jej składu wybieranego spośród sędziów ogranicza się do możliwości zgłoszenia kandydata na członka Rady przez grupę co najmniej 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat życia, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych oraz grupę co najmniej 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku (proponowany art. 11a ust. 2 pkt 1 oraz 2 ustawy o KRS).

Udział obywateli w procesie wyboru członków do KRS spośród sędziów ogranicza się więc jedynie do możliwości wskazania kandydata przez grupę najmniej 2.000 obywateli, bez jakichkolwiek gwarancji zaakceptowania wskazanego przez nich kandydata przez właściwy podmiot weryfikujący kandydatów. Należy bowiem zauważyć, że stosownie do treści art. 11d ust. 2 ustawy o KRS, każdy klub poselski wskazuje spośród kandydatów na członków KRS zgłoszonych przez obywateli, bądź też sędziów, kandydatów na członków Rady. W ustawie **nie zagwarantowano więc jakiegokolwiek mechanizmu prawnego, który w realny sposób dawałby obywatelom wpływ na to kto zostanie wybrany do KRS albo umożliwiał kontrolę procesu tego wyboru.**

W świetle powyższego przypomnieć należy stanowisko Prezydenta RP, zgodnie z którym: „uzależnienie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa od politycznych decyzji i to bez poddania ich jakiegokolwiek kontroli społecznej nie stanowi gwarancji właściwego funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa, odpowiedzialnego za kreowanie kadry sędziowskiej”⁴. Stanowisko to, jako konstytucyjny organ stojący na straży realizacji prawa każdego do niezawisłego i bezstronnego sądu – w pełni popieram.

1.5 Przerwanie kadencji obecnych członków KRS będących sędziami

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudza także zawarta w ustawie regulacja, zgodnie z którą: „mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych na podstawie przepisów

⁴ Por. uzasadnienie projektu ustawy o KRS, s. 1.

dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji” (art. 6 ustawy zmieniającej ustawę o KRS). **W ocenie Rzecznika zaproponowane rozwiązanie jest niezgodne z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata.**

Należy podkreślić, że art. 187 ust. 4 Konstytucji RP stanowiący, że „ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków, określa ustawa” nie upoważnia ustawodawcy zwykłego do przerywania konstytucyjnie określonej kadencji wybranych członków Rady. Przepis ten bowiem w żadnym stopniu nie obejmuje zagadnienia kadencyjności wybranych członków KRS, które regulowane jest odrębną jednostką redakcyjną ustawy zasadniczej (tj. art. 187 ust. 3 Konstytucji RP).

Nie można zgodzić się więc ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17), iż we wcześniejszym wyroku dotyczącym zasady kadencyjności członków KRS (por. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07), Trybunał nie zanegował tego, iż ustawa o KRS może wyliczać przesłanki wygaśnięcia mandatu takiego członka. W ocenie Trybunału zawartej w najnowszym wyroku odnoszącym się do tego zagadnienia uznano, iż powyższe stanowi o możliwości odstępstwa od czteroletniej kadencji członków KRS. W konsekwencji przyjęto, że możliwość uzasadnionej ingerencji w kadencję członków KRS w ustawie nie została przez Trybunał podważona.

Odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07), należy przed wszystkim podkreślić, że – wbrew twierdzeniom zawartym w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 5/17) – Trybunał uznał w nim, że: **„przerwanie kadencji członków KRS, w związku ze zmianą zasad ich wyboru, stanowi naruszenie art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Tego rodzaju zmiany ustroju KRS i sytuacji prawnej sędziów – członków Rady musiałyby być, zgodnie z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i uwzględnieniem zasady kadencyjności organów, przy spełnieniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i prawa, wprowadzone w życie ze skutkami od początku następnej kadencji członków Rady”**. Zdaniem Trybunału: „zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie

prawa wymaga okresu przystosowawczego do nowych regulacji prawnych. Ma to szczególne znaczenie w zakresie praw i obowiązków osób pełniących funkcje z wyboru, lub powołanych na określoną kadencję, a także w zakresie oczekiwań w stosunku do mandatariusza ze strony osób, które go wybrały”.

Jednocześnie należy zauważyć, iż powołanym wyroku Trybunał wskazał również na dopuszczalne odstępstwa od zasady kadencyjności organów państwowych. Trybunał doszedł do wniosku, że **możliwość przełamania konstytucyjnie określonej kadencyjności członków KRS istnieje po spełnieniu dwóch warunków:**

1. wystąpienia nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności, które mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności;
2. spełnienie przez nową regulację testu proporcjonalności.

Za okoliczności dostatecznie uzasadniające wprowadzenie przez ustawodawcę zwykłego odstępstwa od zasady kadencyjności Trybunał Konstytucyjny uznał wprowadzenie w trakcie kadencji pewnych ograniczeń mających na celu eliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji⁵. **Należy przy tym podkreślić, że w obydwu tych przypadkach chodzi o wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym i przestępczym.**

Natomiast w swym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w jej aspekcie badania przydatności i konieczności analizowanych norm, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję⁶.

W ocenie Rzecznika, w świetle powyższych standardów określonych przez Trybunał w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt K 25/07), **projektodawca nie wykazał proporcjonalności proponowanego przez siebie rozwiązania normatywnego. Co więcej, projektodawca nie wykazał również, że w niniejszej sprawie występują szczególne i**

⁵ 6 Por. wyroki: z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, z 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98, z 13 czerwca 2004 r., sygn. akt K 20/03) oraz okoliczność skazania osoby pełniącej daną funkcję za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (zob. wyrok z 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01).

⁶ Por. w szczególności wyroki: z dnia 12 stycznia 2000 r. o sygn. akt P 11/98; z dnia 10 kwietnia 2002 r. o sygn. akt K 26/00 oraz z dnia 13 marca 2007 r. o sygn. K 8/07).

nadzwyczajne okoliczności uzasadniające skrócenie kadencji wybranych członków KRS. Za taką okoliczność stanowiącą w ocenie projektodawcy „ważny interes publiczny” nie można bowiem uznać potrzebę „demokratyzacji procesu wyboru członków do KRS”, czy też „spójność wprowadzanych zmian oraz możliwość funkcjonowania KRS zgodnie z jedną koncepcją ustrojową”⁷.

Dodatkowo należy wskazać, iż w swojej opinii **Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE)**⁸ **podkreśliła, że przerwanie kadencji dotychczasowych członków KRS będących sędziami stanowiłoby bezpośrednią ingerencję w gwarancje niezależności przysługujące KRS.** Ponadto, doprowadziłoby to również do naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁹ z uwagi na fakt, iż sędziowie pełniący funkcje członków KRS nie mogliby zaskarżyć wygaśnięcia swoich mandatów do sądu powszechnego lub innego organu sprawującego władzę sądowniczą.

Należy także zwrócić uwagę, że wprowadzenie wskazanego rozwiązania do systemu prawnego może stanowić niebezpieczny precedens dla skracania kadencji innych konstytucyjnych organów.

1.6 Międzynarodowe standardy dotyczące wyboru sędziów do rad sądownictwa

We wspomnianej wyżej opinii końcowej OBWE dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r. zalecono utrzymanie zasady, zgodnie z którą sędziowie pełniący funkcję członków KRS są wybierani przez władzę sądowniczą¹⁰ (pkt 47).

Zwraca się bowiem uwagę, że „rady sądownictwa i inne podobne organy, są niezbędne w celu wspierania i gwarantowania niezależności władzy sądowniczej w danym kraju, więc powinny same być niezależne i bezstronne, tj. wolne od ingerencji ze strony

⁷ Por. Opinię odrębną siedmiu członków Rady Legislacyjnej do opinii Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 sierpnia 2016 r. powołanej na str. 9 i.

⁸ Wstępna opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 marca 2017 r., <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,3/4707,obwe-o-projekcie-zmian-ustawyokrajowej-radzie-sadownictwa>, data ostatniego dostępu: 3.10.2017 r.

⁹ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2.

¹⁰ por. <http://www.osce.org/pl/odihr/315961?download=true>, data ostatniego dostępu: 11.12.2017 r.

władzy wykonawczej i ustawodawczej. W istocie ingerencja w niezależność organów będących gwarantami niezależności sądów mogłaby mieć skutki dla niezależności sądownictwa jako całości, potencjalnie jej zagrażając. W Polsce zakres odpowiedzialności takich rad obejmuje na ogół kluczowe kwestie odnoszące się do niezależności sędziów, w szczególności powołania sędziów i ich awansów, jak też reprezentują one interesy władzy sądowniczej jako całości, w szczególności w jej relacjach z władzą wykonawczą i ustawodawczą”¹¹.

Ponadto, organizacje tj. OBWE/ODIHR, Komisja Wenecka i Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich wskazują, że sędziowie powinni stanowić „znaczącą część lub większość:” członków rad sądownictwa¹².

Według ETPC fakt, iż znaczną większość członków rady powołują organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, stanowi strukturalne uchybienie zasadzie niezależności¹³. Podobnie Komisja Wenecka wskazała, że gdy sędziowie pełniący funkcję członków rady sądownictwa są wybierani przez parlament, daje to władzy ustawodawczej wpływ na proces ich wyboru, co oznacza, że przy wyborze członków rady przeważać mogą względy polityczne¹⁴.

Analogiczne wnioski płyną z analizy standardów opracowanych przez Radę Europy¹⁵ oraz z *Zasad Kijowskich OBWE dotyczących niezależności sądownictwa*¹⁶. Zdaniem wskazanych organizacji, w przypadku kiedy w danym państwie ustanowiona jest Rada Sądownictwa, sędziowscy członkowie są powoływani przez samych sędziów i reprezentują sądownictwo, w tym sędziów pierwszej instancji.

¹¹ por. *Opinia końcowa dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r.*, pkt 37.

¹² *Op. cit.*, pkt 38.

¹³ por. Ołeksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r., za: *Opinia końcowa dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r.*, pkt 39

¹⁴ Por. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Constitution of Serbia* [„Opinia w sprawie konstytucji Serbii”] przyjęta przez Komisję podczas 70. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 17–18 marca 2007 r., pkt 70, ; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], pkt 36– 37, *Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments regarding the Judiciary of Ukraine* [„Wstępna opinia w sprawie proponowanych zmian konstytucji dotyczących wymiaru sprawiedliwości Ukrainy”], nr CDL-PI(2015)016-e z dnia 24 lipca 2015 r., pkt 36–37, ., za: *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r.*, pkt 39

¹⁵ Por. „Rekomendacje CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. w sprawie niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności sędziów”, pkt 27

¹⁶ Por. <http://www.osce.org/odihr/kyivrec?download=true>, pkt 7.

1.7 Wnioski końcowe odnoszące się do ustawy zmieniającej ustawę o KRS

W ocenie Rzecznika, z uwagi na postanowienia polskiej ustawy zasadniczej, projekt ustawy o KRS nie powinien zostać przyjęty. Nie powinien on zostać przyjęty przede wszystkim z punktu widzenia efektywności ochrony praw obywatelskich, a w szczególności z punktu widzenia zapewnienia każdej osobie skuteczności realizacji jej konstytucyjnego prawa do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu.

Regulacje przewidziane w ustawie o KRS prowadzą bowiem do naruszenia zasady trójpodziału władzy i zasady niezależności sądownictwa, a zastąpienie głosowania imiennego głosowaniem bezwzględną większością głosów w przypadku niemożności uzyskania konsensusu odnośnie wyboru członków KRS pogłębi znacząco stopień upolitycznienia wyboru członków KRS będących sędziami.

Ponadto, propozycje zawarte w ustawie powodujące przerwanie kadencji obecnych członków KRS prowadzą do naruszenia z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata.

Rozwiązania legislacyjne w ustawie o KRS nie gwarantują również reprezentatywności Rady polegającej na udziale w jej składzie sędziów sądów różnych rodzajów oraz szczebli, ani też nie spełniają społecznych oczekiwań co do transparentności i przejrzystości procedowania organów państwowych w zakresie wyboru do KRS członów spośród sędziów.

Przyjęcie projektu ustawy o KRS w niezmienionym kształcie może narazić państwo polskie nie tylko na sytuację skutkującą naruszeniem prawa każdego do sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ale również na konieczność wypłaty ewentualnych odszkodowań zasądzonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, na skutek możliwych skarg kierowanych do tego organu ze strony obywateli, których sprawy rozstrzygać będą sędziowie wybrani przez nowo utworzoną KRS, wobec których podnoszony może być zarzut braku niezależności od wpływów politycznych.

II. Uwagi odnoszące się do ustawy o Sądzie Najwyższym

2.1. Skutki obniżenia granicy wieku, w którym sędziowie SN i NSA przechodzą w stan spoczynku

Zgodnie z art. 37 § 1 ustawy o SN, sędzia Sądu Najwyższego przechodzi z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, może zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Z art. 37 § 4 ustawy o SN wynika, że zgoda Prezydenta RP jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Sędzia, który uzyskał zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi RP.

Z art. 111 § 1 ustawy o SN (zawartego w Rozdziale „Przepisy przejściowe i dostosowujące”) wynika, że sędziowie Sądu Najwyższego, którzy w dniu wejścia w życie tej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy złożą oświadczenie, o którym mowa w art. 37 § 1 projektu ustawy, a Prezydent RP wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.

Projektowane rozwiązania dotyczące przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku będą miały zastosowanie także do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) wynika, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie (a do takich należy wiek przechodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w stan spoczynku) do sędziów NSA stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego.

W świetle zaś obecnie obowiązującego art. 30 § 1 ustawy o SN sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. W razie złożenia przez sędziego oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 72. roku życia, nie może jednak zajmować stanowiska Prezesa Sądu Najwyższego ani przewodniczącego wydziału. Sędzia ten może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając odpowiednie oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Z powyższego wynika, że ustawa o SN w sposób zasadniczy obniża granicę wieku, w którym sędziowie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przechodzą w stan spoczynku. Wprowadza również rozwiązanie, zgodnie z którym sędzia, za zgodą Prezydenta RP, może zajmować w dalszym ciągu stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po osiągnięciu tego wieku.

Stan spoczynku w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z dnia 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 30/99) stanowi jedną z określonych na poziomie konstytucyjnym gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Z art. 180 ust. 4 Konstytucji RP wynika, że ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku. W świetle art. 180 ust. 4 Konstytucji RP ustawodawca dysponuje więc dość szerokim marginesem swobody w określaniu wieku, w którym sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Z tego punktu widzenia rozwiązanie zawarte w art. 36 § 1 projektu ustawy o SN, polegające na określeniu 65 lat jako granicy wieku, po osiągnięciu którego sędzia Sądu Najwyższego będzie przechodził w stan spoczynku, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych w zakresie dotyczącym osób, które obejmą stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po wejściu w życie tych przepisów.

Inaczej należy jednak ocenić projektowane zastosowanie owej nowej, obniżonej granicy wieku, w stosunku do obecnych sędziów Sądu Najwyższego, którzy – jak już wskazano – posiadają uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego do dnia ukończenia 70. roku życia. W tym zakresie – zdaniem Rzecznika

Praw Obywatelskich – rozwiązanie zwarte w art. 111 § 1 ustawy wprost godzi w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP).

Zakaz ten jest skierowany nie tylko do organów władzy wykonawczej, lecz również do organów władzy ustawodawczej. Ustawodawca w związku z tym poprzez dokonywanie w istocie instrumentalnych zmian w zakresie określania wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku, nie może wprowadzać regulacji powodujących usunięcie urzędujących sędziów z zajmowanych stanowisk. Do tego sprowadza się zaś istota regulacji zaproponowanej w art. 111 § 1 projektu ustawy o SN. Art. 111 § 1 projektowanej ustawy jest w związku z tym niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że pozwala odsunąć od orzekania sędziów Sądu Najwyższego, którzy posiadali objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej gwarancje zajmowania swoich stanowisk do dnia ukończenia 70. roku życia.

W konsekwencji art. 111 § 1 ustawy o SN jest także niezgodny z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) wykluczającą odsuwanie sędziego od wykonywanej przez niego funkcji. Ochrona niezawisłości sędziowskiej przez zapewnienie nieusuwalności z zajmowanego stanowiska i nieprzenoszalności w stan spoczynku nie służy samemu sędziemu, lecz jest wyłącznie środkiem umożliwiającym realizację prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP). W tym znaczeniu też proponowane rozwiązanie pozostaje także w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 180 ust. 5 Konstytucji RP wynika, że w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem pełnego uposażenia. W tym przypadku przeniesienie sędziego w stan spoczynku nie jest uzależnione od osiągnięcia określonej w ustawie granicy wieku. Warunkiem skorzystania z art. 180 ust. 5 Konstytucji RP jest jednak rzeczywista, a nie pozorna zmiana ustroju sądów.

Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego została określona w zasadniczej części już na poziomie samej Konstytucji RP. W myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości. Z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP wynika zaś, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Ponadto Sąd Najwyższy wykonuje inne czynności określone w

Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 2 Konstytucji RP), a więc stwierdza ważność wyborów do Sejmu i Senatu oraz rozpatruje protesty wyborcze (art. 101 Konstytucji RP), stwierdza ważność wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP), rozpoznaje protesty wyborcze przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP), stwierdza ważność referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 4 Konstytucji RP) oraz stwierdza ważność referendum zatwierdzającego (art. 125 ust. 4 w zw. z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP). Inne czynności Sądu Najwyższego, które ustawodawca może określić na podstawie art. 183 ust. 2 Konstytucji RP mają charakter uboczny i nie mogą w żaden sposób uchybiać realizacji ustrojowych zdań Sądu Najwyższego określonych w Konstytucji RP.

Opisane konstytucyjne ramy funkcjonowania Sądu Najwyższego prowadzą do wniosku, że zasadniczo pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego została określona już na poziomie Konstytucji RP. Pozycji tej nie zmieniają i nie mogą zmienić projektowane zmiany w strukturze wewnętrznej samego Sądu Najwyższego. Zmiany te mają jedynie na celu dokonanie reorganizacji w ramach Sądu Najwyższego i z całą pewnością nie są one „zmianą ustroju sądu” w rozumieniu art. 180 ust. 5 Konstytucji RP.

Wprowadzenie do systemu prawa nowego instrumentu w postaci skargi nadzwyczajnej przemawia natomiast za dalszym pełnieniem obowiązków przez obecnych sędziów Sądu Najwyższego aż do osiągnięcia 70. roku życia z tej prostej przyczyny, że jej wprowadzenie spowoduje zwiększenie, a nie zmniejszenie, liczby spraw kierowanych do Sądu Najwyższego. Nie istnieje zatem żaden racjonalny argument przemawiający za koniecznością odsunięcia za pomocą ustawy tych sędziów od orzekania w okresie pomiędzy osiągnięciem przez nich 65. roku życia a 70. rokiem życia.

Art. 37 § 1 oraz art. 111 § 1 ustawy o SN powierza ponadto Prezydentowi RP uprawnienie do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego przez sędziego, który ukończył 65. rok życia. Wydany w tym zakresie akt urzędowy Prezydenta RP będzie w związku z tym wymagał dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP), nie został bowiem on wymieniony w Konstytucji RP (art. 144 ust. 3) jako akt nie wymagający podpisu Prezesa Rady Ministrów. Takim aktem nie wymagającym kontrasygnaty jest wyłącznie akt powołania sędziego (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP). Dlatego, w powyższym

zakresie, przepisy art. 37 § 1 i art. 111 § 1 projektu są niezgodne z konstytucyjną zasadą podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP).

Przyznanie Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów jako organom władzy wykonawczej kompetencji do decydowania o tym, kto zachowa na dalszy okres status czynnego sędziego Sądu Najwyższego, w sposób rażąco ingeruje w sferę niezależności Sądu Najwyższego polegającą na niezależności od organów pozasądowych oraz niezależności od czynników politycznych, a także w zasadę niezawisłości sędziowskiej.

W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) wprowadzenie dodatkowej granicy wieku (65 rok życia), po osiągnięciu której dalsze pełnienie urzędu wymaga zgody Krajowej Rady Sądownictwa, choć wprowadza pewną dozę elastyczności, też oparte jest na kryterium wieku. Zasadniczym pytaniem w tej sprawie jest, czy ustanowienie owej dozy elastyczności daje się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby – jak w okresie PRL – zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem władzy sądowniczej.

Obecny jednak przepis przyznaje prawo decyzji Krajowej Radzie Sądownictwa, której konstytucyjnym zadaniem jest właśnie ochrona niezawisłości sędziów i której skład gwarantuje, że decyzje o losie sędziego podejmowane będą przede wszystkim przez innych sędziów”. **W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że proponowane w treści art. 37 § 1 i art. 111 § 1 ustawy o SN powierzenie organom władzy wykonawczej będących organami politycznymi decydowania o dalszych losach sędziego, narusza zasadę podziału władzy, zasadę niezawisłości sędziowskiej i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej.**

2.2. Ryzyko przerwania kadencji obecnej I Prezes SN

Projektowany art. 111 § 1 ustawy o SN spowoduje także wygaśnięcie kadencji obecnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, o ile Prezydent RP nie wyrazi zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego przez osobę pełniącą tę funkcję. Z art. 111 § 4 ustawy o SN wynika, że jeżeli w przypadku wystąpienia okoliczności, o

której mowa w § 1, dojdzie do konieczności wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa Sądu Najwyższego, do czasu objęcia stanowiska przez wybranego sędziego Prezydent RP powierzy kierowanie Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. **Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego** (także poprzez obniżenie wieku powodującego przejście sędziego w stan spoczynku) **stanowi oczywiste naruszenie art. 180 ust. 3 Konstytucji RP**. Z tego konstytucyjnego przepisu wynika, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. **Ustawodawca nie może więc poprzez zabiegi polegające na odwoływaniu się do obniżenia granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku, wkraczać w określoną konstytucyjnie sześcioletnią kadencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.**

Pogląd powyższy znajduje potwierdzenie w wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2016 r. wydanym w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* (skarga nr 20261/12), gdzie wskazano, że fakt, iż kadencja prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego została zakończona ze względu na działanie nowej legislacji nie mógł usunąć retrospektywnie jego praw wynikających z przepisów obowiązujących w chwili jego wyboru. Przepisy te wyraźnie ustanawiały sześcioletnią kadencję prezesa i konkretne powody, na podstawie których kadencja ta mogła zostać zakończona.

Konstytucja RP nie przyznaje też Prezydentowi RP jakiegokolwiek uprawnienia do decydowania o tym, czy osoba pełniąca funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w dalszym ciągu zachowa tę funkcję. Uprawnienia konstytucyjne Prezydenta RP w tym zakresie są ściśle określone i obejmują wyłącznie powołanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 144 ust. 3 pkt 20 i art. 180 ust. 3 Konstytucji RP).

Konstytucja RP nie przewiduje także przewidzianej w art. 111 § 4 projektu kompetencji Prezydenta RP do powierzania kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. Z tego, że Prezydent RP posiada kompetencję do powołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesów Sądu Najwyższego (art. 144 ust. 3 pkt 20 i 23 Konstytucji RP) wcale nie wynika przecież, iż

uprawnienie to obejmuje wskazywanie osób uprawnionych w okresie przejściowym do kierowania Sądem Najwyższym lub jego izbą. Podstawową i elementarną zasadą prawa publicznego jest to, że kompetencja organu władzy publicznej nie może być oparta na domniemaniu. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia, jeśli dotyczy relacji zachodzących pomiędzy organem władzy wykonawczej a sądami, które, co należy po raz kolejny przypomnieć, są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Nie ma żadnej niezależności i odrębności, jeżeli organ władzy wykonawczej jednostronnie określa, kto będzie kierował najwyższą instancją sądową. Ponadto, taki akt powierzenia kierownictwa wymagałby dodatkowo dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP), gdyż z oczywistych względów (brak w tym zakresie kompetencji Prezydenta RP) nie figuruje on wśród aktów urzędowych nie wymagających kontrasygnaty (art. 144 ust. 3 Konstytucji RP), co tylko wzmacnia argumentację, że art. 108 § 4 projektu jest niezgodny w tym zakresie z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP. Narusza bowiem zasadę podziału władz i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej od organów władzy wykonawczej.

2.3 Sposób powołania członków oraz kompetencje nowej Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w SN

Wątpliwości budzi też projektowane utworzenie w Sądzie Najwyższym Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (art. 3 pkt 4 ustawy o SN), która to Izba ma rozpoznawać m. in. skargi nadzwyczajne wnoszone także w sprawach, które były już przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego w trybie kasacyjnym jak również ma rozstrzygać o ważności wyborów. W ten sposób Izba Nadzwyczajna i Spraw Publicznych złożona wyłącznie z nowych sędziów, wyłonionych przez nową KRS, której członkowie zostaną wybrani przez czynniki polityczne, będzie sprawować nadzór judykacyjny nie tylko nad sądami niższych instancji, ale także w pewnym zakresie nad Sądem Najwyższym.

Dodatkowo w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych będą uczestniczyli ławnicy (art. 59 § 1 ustawy o SN) wybierani przez Senat (art. 61 § 2 ustawy o SN). Co prawda skarga nadzwyczajna nie będzie mogła zostać oparta na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętych do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (art. 90 § 2 ustawy o SN), jednak jest oczywiste, że nie zawsze granice

zaskarżenia i podniesionych zarzutów pokrywają się z granicami rozpoznania przez Sąd Najwyższy kasacji i skargi kasacyjnej (art. 536 k. p. k. i art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Oznacza to, że w rzeczywistości Izba Nadzwyczajna i Spraw Publicznych będzie też sprawowała nadzór judykacyjny nad orzecznictwem Sądu Najwyższego, co pozostaje w kolizji z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP wyznaczającym granice tego nadzoru i przewidującym, że nadzór jest sprawowany nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Wątpliwości dotyczą jednak również i tego, że o ważności wyborów będzie rozstrzygać skład sędziowski wyłoniony (o czym będzie jeszcze mowa poniżej) przez KRS wybraną w większości spośród sędziów, lecz przez samych polityków. Ten sposób ukształtowania składu osobowego Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie wywoływał w opinii publicznej wątpliwości (nawet jeśli będą to wątpliwości nieuzasadnione) co do bezstronności w zakresie rozstrzygania o ważności wyborów. W ten sposób w oczach opinii publicznej może zostać podważone zaufanie do samego aktu wyborczego, co z pewnością nie jest intencją ustawodawcy.

2.4 Status Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz zwiększenie kompetencji Prezesa kierującego jej pracami

W ocenie Rzecznika postanowienia ustawy o SN prowadzą do dalszego nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji Izby Dyscyplinarnej SN oraz kierującego jej pracami Prezesa kosztem ograniczenia uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz do rozdziału organizacyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym, a jego Izbą Dyscyplinarną.

Tytułem przykładu należy wskazać, że art. 20 pkt 1 ustawy o SN przewiduje przyznanie Prezesowi kierującego tą Izbą samodzielnych uprawnień polegających m.in. na opiniowaniu wniosków o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów Izby Dyscyplinarnej, którzy osiągnęli wiek 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, a także wyznaczanie ławników do składów orzekających w sprawach rozpoznawanych w Izbie Dyscyplinarnej. Ponadto proponuje się przyznanie Prezesowi kierującemu Izbą Dyscyplinarną, kosztem kompetencji Pierwszego Prezesa SN, uprawnień przenoszenia

sędziów Izby Dyscyplinarnej do innej izby. Stosownie do treści art. 103 § 1 ustawy o SN przewiduje się utworzenie osobnej kancelarii Izby Dyscyplinarnej i przyznanie wynagrodzenia dla kierującego nią szefa na poziomie wynagrodzenia sekretarza stanu.

Proponowany nowy art. 112 c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.; dalej jako: P.u.s.p.) (art. 108 pkt 19 ustawy o SN) przyznaje z kolei Prezesowi Izby Dyscyplinarnej wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Rozwiązanie to, na co słusznie zwracała uwagę Pierwsza Prezes SN podczas prac komisji parlamentarnej, może prowadzić do naruszenia niezawisłości sędziowskiej w sprawach dyscyplinarnych. Przyjęcie takiego rozwiązania prowadzić będzie do naruszenia zasady niezależności i autonomii Sądu Najwyższego wynikającą z jego pozycji ustrojowej określonej w Konstytucji RP.

W doktrynie podnosi się m.in., że „wśród zasad konstytucyjnych, wyznaczających sposób interpretacji szczegółowych norm konstytucji i determinujących treść ustaw zwykłych dotyczących SN, należy w szczególności wymienić:

- zasadę niezależności sądownictwa (...),
- zasadę autonomii Sądu Najwyższego, wynikającą z jego pozycji ustrojowej, jako odrębnego naczelnego konstytucyjnego organu państwa¹⁷.

Zasada autonomii Sądu Najwyższego ulega wzmocnieniu na tle zasady niezależności sądownictwa. „Wyrażna proklamacja podziału władz oraz odrębności i niezależności sądów i trybunałów jednoznacznie wytycza ustrojowe miejsce Sądu Najwyższego. Jego konstytucyjne usytuowanie (art. 175 i 183), a także status nadany ustawą z [...] 2002 r. o Sądzie Najwyższym upoważniają do stwierdzenia, że Sąd Najwyższy – czego oczywiście nie można powiedzieć o sądach powszechnych – został w sposób ewidentny i definitywny odseparowany od innych władz. Świadczy o tym nie tylko autonomia budżetowa (art. 6 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 139 ustawy z [...] 2009 r. o finansach publicznych), prawo do tworzenia organizacji wewnętrznej i zasad wewnętrznego postępowania, w tym sprawowania nadzoru administracyjnego (art. 3 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym), oraz zasady przywiązania sędziego do urzędu, nieprzenoszalności i niepołączalności (art. 180 Konstytucji RP i art. 39 ustawy o Sądzie Najwyższym), ale także szerokie kompetencje

¹⁷ Por. L. Garlicki, uwaga 3 do art. 183 Konstytucji [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3

kadrowe i samorządowe (m.in. wskazywanie kandydatów na sędziów i prezesów, w tym pierwszego prezesa). Jak słusznie wskazuje J. Gudowski, istnieje „(...) cienka linia, której we wzajemnych stosunkach, zgodnie ze zdrowym obyczajem ustrojowym, przekraczać nie można. Należy pamiętać, że trójpodział władz jest owocem nie tylko regulacji prawnych, lecz także praktyki, w tym praktyki politycznej. Trójpodział wyznacza określone kompetencje oraz granice swobody władz, zarazem jednak nakazuje korzystać z tych kompetencji i swobód w sposób oględny. Skoro zatem „Sejm może dużo, ale nie może wszystkiego”, to nie powinien ingerować w sprawy władzy sądowniczej bez rzeczowej potrzeby, a zwłaszcza w sposób oczywisty naruszający Konstytucję”¹⁸.

Art. 27 § 1 pkt 2 ustawy o SN zakłada zastrzeżenie do właściwości Izby Dyscyplinarnej spraw zakresu prawa pracy w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego. Ponadto, przewiduje również rozpatrywanie przez tę Izbę odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (proponowany art. 27 § 4 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym). Obie wskazane zmiany w istotny sposób odbiegają od rozwiązań zaproponowanych przez Pana Prezydenta RP w projekcie ustawy o SN z dnia 26 września 2017 r. W ocenie Rzecznika, nieadekwatne jest przekazanie kompetencji do rozpatrywania odwołań od uchwał KRS przez Izbę Dyscyplinarną, z uwagi na fakt, iż sprawy te są sprawami publicznymi.

Z kolei, art. 48 § 7 ustawy o SN przewiduje dla sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w Izbie Dyscyplinarnej oraz sędziego delegowanego do wykonywania czynności w tej izbie w związku z zakazem zatrudnienia określonym w art. 44 § 11 ustawy o SN dodatek w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nierówne traktowanie sędziów zatrudnionych w Sądzie Najwyższym. W ocenie Rzecznika, brak jest uzasadnionych podstaw przemawiających za zróżnicowaniem wynagrodzenia sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz w pozostałych izbach tego sądu.

Mając na uwadze art. 10 i art. 173 Konstytucji RP należy zatem uznać, że zasada niezależności sądownictwa oraz autonomii Sądu Najwyższego wymaga zapewnienia Pierwszemu Prezesowi SN oraz pozostałym organom tego sądu realnego wpływu na kształt i strukturę organizacyjną Sądu Najwyższego.

¹⁸ Por. J. Gudowski, „Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędziego cywilisty)”, Przegląd Sądowy 2015/11-12 /7-31, s. 18)

2.5 Skutki wprowadzenia do systemu prawnego nowej instytucji w postaci skargi nadzwyczajnej

Art. 89 ustawy o SN wprowadza nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Zgodnie z art. 89 § 1 ustawy od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, może być wniesiona skarga nadzwyczajna, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej i:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji,
 - 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
 - 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego
- a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Art. 89 § 2 ustawy o SN wymienia podmioty uprawnione do wniesienia tak określonej skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego. Natomiast z art. 89 § 3 ustawy wynika, że skargę wnosi się w terminie 5 lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie 6 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia lub od rozpoznania kasacji. Ponadto, w myśl art. 115 § 1 ustawy o SN, w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Art. 89 § 3 zdanie pierwsze nie stosuje się. Zgodnie natomiast z art. 115 § 2 ustawy, jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich idea wprowadzenia do systemu prawnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w obronie prawa (w szczególności w obronie praw lub wolności jednostki) co do zasady zasługuje na aprobatę, jednak tylko

w tych sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia.

Aktualnie obowiązujące w tym zakresie przepisy przyznają już zarówno samym stronom postępowania, jak też podmiotom uprawnionym, nadzwyczajne środki zaskarżenia. Są nimi przede wszystkim: kasacja od prawomocnego orzeczenia w sprawach karnych (art. 520 § 1 i art. 521 § 1 i 2 k. p. k.) oraz skarga kasacyjna od prawomocnego orzeczenia w sprawach cywilnych (art. 3981 § 1 k. p. c.), jak również żądanie wznowienia postępowania (art. 399 § 1 k. p. c. i art. 542 § 1 k. p. k.). **Istnieją jednak kategorie spraw, w których skarga kasacyjna strony postępowania nie jest dopuszczalna** (por. ograniczenia wynikające z treści art. 398² i art. 519¹ k. p. c.) **i możliwości wniesienia takiej skargi są pozbawione także podmioty uprawnione. W tych właśnie sprawach – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – istnieje pole do rozważań nad wprowadzeniem do systemu prawnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w obronie prawa. Środek ten powinien służyć naprawie błędów sądowych i mieć wyraźne, niezbyt odległe, ramy czasowe wyznaczające jego dopuszczalność. Przedstawiona w projekcie ustawy o SN propozycja skargi nadzwyczajnej zmierza zaś do wprowadzenia rozwiązania, według którego w istotnej części spraw sądowych dopuszczalne będzie postępowanie w czterech instancjach, przy czym dwa szczeble tego postępowania będą obejmowały postępowanie nadzwyczajne już po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego, tj. postępowanie kasacyjne i postępowanie ze skargi nadzwyczajnej wnoszonej przez uprawnione podmioty. Już sama ta okoliczność budzi wątpliwości z punktu widzenia rzeczywistej realizacji prawa stron postępowania do rozpatrzenia ich sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc w rozsądnym terminie (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), skoro nawet nadzwyczajne postępowanie ze skargi kasacyjnej czy też kasacji nie zawsze będzie kończyło definitywnie sprawę. Dodatkowe wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji budzi także termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej określony przez projektodawcę na pięć lat od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 89 § 3 ustawy o SN) oraz to, że w okresie przejściowym skarga taka byłaby dopuszczalna od wszystkich prawomocnych orzeczeń**

kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. (art. 115 § 1 ustawy o SN), a więc także od orzeczeń które uprawomocniły się prawie dwadzieścia lat temu.

Wskazany aspekt czasowy wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zwracał uwagę na zasadę stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady państwa prawnego, zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie (por. wyrok z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; wyrok z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; wyrok z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05). Zasada ta ma szczególne znaczenie w przypadku orzeczeń sądowych wydanych w postępowaniu cywilnym, uchylenie prawomocnego orzeczenia sądowego jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem innego podmiotu przyznanej mu tym orzeczeniem ochrony prawnej.

Proponowany model skargi nadzwyczajnej budzi także zasadnicze wątpliwości z perspektywy osób, które były oskarżone w procesie karnym. Z art. 524 § 3 k. p. k. wynika, że niedopuszczalne jest uwzględnienie kasacji na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia. Jednak to co jest niedopuszczalne w postępowaniu kasacyjnym, według zamysłu projektodawcy staje się następnie dopuszczalne w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej. Z art. 86 § 3 projektu wynika bowiem, że niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego po upływie 6 miesięcy od rozpoznania kasacji. W ten sposób zawarta w art. 524 § 3 k. p. k. gwarancja dla osoby oskarżonego traci na znaczeniu, a to – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji RP). To co z woli ustawodawcy wyrażonej w przepisach Kodeksu postępowania karnego jest i w dalszym ciągu będzie bowiem niedopuszczalne, stanie się dopuszczalne na mocy proponowanego modelu skargi nadzwyczajnej. Proponowany model skargi nadzwyczajnej w ogóle też nie odnosi się do funkcjonującej w postępowaniu cywilnym (w ocenie Rzecznika nieefektywnej) skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Tymczasem zarówno w przypadku proponowanej skargi nadzwyczajnej, jak też w

przypadku skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 4241 § 1 k. p. c.), warunkiem skorzystania z tych środków jest to, aby orzeczenie nie mogło być uchylone w trybie istniejących środków prawnych. W praktyce może więc to oznaczać, że dopuszczalne będzie, aby w tej samej sprawie, w tym samym czasie, przed Sądem Najwyższym toczyły się dwa postępowania. Pierwsze w trybie skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem, a jego celem będzie jedynie stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia dla celów dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie sądu, oraz drugie postępowanie ze skargi nadzwyczajnej, mające na celu doprowadzenie do uchylenia zaskarżonego orzeczenia. W tych zakresach – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – proponowana skarga nadzwyczajna pozostaje w kolizji z zasadą poprawnej legislacji, stanowiącą element składowy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada ta wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (m. in. w wyrokach z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten funkcjonalnie jest związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W wyroku z dnia 21 lutego 2006 r. (sygn. akt K 1/05) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest też złamaniem zasady poprawnej legislacji. Stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.”

Niestety, chociaż – jak już wskazano – sama idea skargi w obronie prawa zasługuje na aprobatę – to jej próba wprowadzenia w życie nosi cechy działania chaotycznego, nie uwzględniającego w ogóle rozwiązań systemowych, zawartych w przepisach Kodeksu postępowania karnego oraz w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Ponadto wprowadzenie tak szeroko ujętej skargi nadzwyczajnej z pewnością spowoduje znaczny wzrost liczby wniosków kierowanych do podmiotów uprawnionych, w tym także do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wymaga to zaś wzmocnienia kadrowego, a więc także finansowego organów, które będą rozpoznawać wnioski dotyczące skorzystania z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Tylko w ten sposób bowiem będzie możliwe sprawne i profesjonalne rozpoznawanie żądań dotyczących wniesienia skargi nadzwyczajnej. Kwestia ta została jednak zupełnie pominięta przez ustawodawcę, który założył, że wykonanie tego nowego zadania będzie możliwe w ramach dotychczasowych możliwości budżetowych takich jednostek jak Rzecznik Praw Obywatelskich. Jest to jednak założenie błędne, powierzenie nowego zadania wymaga bowiem dodatkowego wsparcia finansowego, w przeciwnym wypadku osoby zainteresowane miesiącami (a być może także latami) będą oczekiwały na rozpatrzenie ich wniosku o złożenie skargi nadzwyczajnej.

2.6 Udział obywateli w orzekaniu w postępowaniach dyscyplinarnych przed SN

Propozycję udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wyrażoną w art. 59 § 1 ustawy o SN, co do zasady, ocenić należy pozytywnie jako realizację postulatu zmierzającego do pełniejszej realizacji art. 182 Konstytucji RP. „(...) udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom uważa się generalnie za element pozytywny, ponieważ pomaga to w zapewnieniu przejrzystości, a także większego zaangażowania społeczeństwa w postępowania dyscyplinarne, pozwalając jednocześnie uniknąć ryzyka korporacjonizmu wśród sędziów. Równocześnie, **udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości niekoniecznie oznacza, że ławnicy powinni uczestniczyć we wszystkich etapach postępowania, także na najwyższym krajowym szczeblu. Przeciwnie,**

zasiadanie ławników w sądach najwyższego szczebla jest sprzeczne z praktyką w innych krajach europejskich¹⁹.

„Wyniki badania na temat europejskich systemów sprawiedliwości przeprowadzonego przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy sugerują, że obecność ławników w sądzie najwyższym państwa członkowskiego Rady Europy nie znajduje precedensu: „W niektórych systemach orzekają wyłącznie sędziowie zawodowi (...) podczas gdy w innych systemach (...) przyznano znaczącą, a nawet czołową rolę ławnikom/sędziom pokoju (...) Rola ławników może ograniczać się do pierwszej instancji (...) lub rozciągać się również na drugą instancję (...), ale nigdy nie sięga poziomu Sądu Najwyższego. Chociaż **obecność ławników w sądach niższej instancji** (gdzie omawiane są głównie zagadnienia związane ze stanem faktycznym) **jest dość rozpowszechniona, ich brak w najwyższych instancjach sądowych można wytłumaczyć faktem, że instancje te zajmują się głównie zagadnieniami prawnymi, w przypadku których generalnie wymagana jest wiedza specjalistyczna**”²⁰.

Należy podkreślić, że ławnicy to przede wszystkim „sędziowie faktu”. O ile w sądach powszechnych mądrość życiowa i wiedza pozaprawna ławników jest cennym wkładem, to specyfika działania Sądu Najwyższego, który jest „sądem prawa”, nie daje już ławnikom takich możliwości. Ławnik w Sądzie Najwyższym, jako pełnoprawny członek składu orzekającego, stanie niejednokrotnie przed potrzebą dokonywania wykładni prawnej przepisów i odczytywania treści norm prawnych, co wymaga rozległej wiedzy prawniczej, której trudno oczekiwać od każdego absolwenta szkoły średniej. To samo w istocie dotyczy orzekania w sprawach dyscyplinarnych, w których przedmiotem oceny jest przewinienie dyscyplinarne polegające na rażącym i oczywistym naruszeniu przepisów prawa przy wydawaniu orzeczeń²¹.

Wątpliwości natury konstytucyjnej wzbudza również propozycja wybierania ławników Sądu Najwyższego przez Sejm RP spośród kandydatów wyróżniających się

¹⁹por. file:///FINAL%20ODIHR%20Opinion%20on%20the%20Draft%20Act%20on%20the%20Supreme%20Court%20of%20Poland_13Nov2017_ENGLISH%20(2).pdf, data ostatniego dostępu: 23.11.2017 r., s. 22-23

²⁰ op. cit., s. 22-23

²¹ por. <http://www.iustitia.pl/informacje/1948-stanowisko-iustitii-wobec-projektu-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-przygotowanego-przez-pierwszego-prezesa-sn-oraz-http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/310039935-RZECZoPRAWIE--Malgorzata-Polak-o-wprowadzeniu-lawnikow-do-Sadu-Najwyzszego.html&template=restricted>, data ostatniego dostępu: 23.11.2017 r.

wiedzą prawniczą i zgłaszanych przez organizacje liczące co najmniej 10.000 osób, w tym stowarzyszenia, przedstawiciele pracowników, pracodawców, grupę obywateli, ale także Kościół Katolicki oraz inne Kościoły i związki wyznaniowe w Polsce, która – w mojej ocenie – może doprowadzić do ich upolitycznienia. **Proces ich selekcji stanowi bowiem potencjalne zagrożenie dla bezstronności ławników.**

2.7 Odziaływanie podmiotów władzy wykonawczej na postępowanie dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego

Art. 76 § 1 ustawy o SN przewiduje możliwość wyznaczenia przez Prezydenta RP Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego (dalej: NRZD) do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego również spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej. Wyznaczenie NRZD wyłącza Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego od podejmowania czynności w sprawie. Co więcej, jeżeli Prezydent RP w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego nie wyznaczył NRZD, Minister Sprawiedliwości może zawiadomić Prezydenta RP o zamiarze wyznaczenia tego Rzecznika. Jeżeli Prezydent RP nie wyznaczy tego Rzecznika w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia od Ministra Sprawiedliwości, Minister może wyznaczyć tego Rzecznika jeżeli przemawia za tym „dobro postępowania” (art. 76 § 9 ustawy SN).

Odnosząc się do powyższego pragnę uprzejmie zauważyć, że wskazana regulacja prawna umożliwia dyskrecjonalne ze strony władzy wykonawczej (ogólna i niedookreślona przesłanka uznania działań Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego za „niewystarczające”) decydowanie o zastąpieniu prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego na rzecz NRZD. Niezrozumiałe wydają się być również argumenty mające przemawiać za możliwością pełnienia tych funkcji przez prokuratorów z uwagi na ich doświadczenie występowania w roli rzeczników interesu publicznego oraz eliminacji w ten sposób „wewnątrz korporacyjnej solidarności”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich propozycja włączenia prokuratorów, pełniących funkcję Nadzwyczajnego Rzecznika, w postępowanie dyscyplinarne sędziów oraz mianowanie tego Rzecznika przez przedstawicieli władzy wykonawczej nie znajduje

uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych oraz rozwiązań systemowych odnoszących się do postępowań dyscyplinarnych w innych zawodach prawniczych. Takie rozwiązanie narusza wprost art. 10 Konstytucji RP, statuujący zasadę podziału władzy.

Przeciwko możliwości podejmowania działań przez prokuratorów w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów przemawia m.in. brak znajomości przez nich specyfiki wykonywania zawodu sędziego oraz zasad deontologicznych związanych z tym zawodem, które nabyć można jedynie poprzez czynne wykonywanie tego zawodu. Należy również przypomnieć, że sądownictwo dyscyplinarne stanowi – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – realizację normy zawartej w art. 17 Konstytucji RP. Stosownie do niej, „określenie w przepisach prawa odpowiedzialności dyscyplinarnej (...) tworzy funkcję ochronną i w ten sposób zapewnia członkom korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu”²². Uwagi powyższe są szczególnie istotne w świetle zagwarantowania sędziom niezawisłości w orzekaniu wobec potencjalnych zagrożeń w postaci możliwości wywierania wpływu na sędziów ze strony egzekutywy poprzez wszczynanie wobec nich postępowań dyscyplinarnych.

Ponadto, podnieść należy, że w przepisach normujących odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego (co dotyczy m.in. adwokatów, radców prawnych, czy notariuszy) nie dopuszcza się pełnienia funkcji rzeczników dyscyplinarnych przez osoby nie wywodzące się z danego samorządu zawodowego.

Warto zwrócić przy tym uwagę, że w art. 114 § 1 P.u.s.p. Minister Sprawiedliwości został wskazany jako jeden z podmiotów uprawnionych do żądania podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego czynności dyscyplinarnych wobec sędziego. Zgodnie z brzmieniem art. 114 § 1 P.u.s.p., „rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego oraz kolegium sądu apelacyjnego lub okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe”. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do inicjowania procesu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego wydaje się być dopuszczalne z punktu

²²Por. wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97.

widzenia zgodności tej regulacji z Konstytucją RP. Nie bez znaczenia przy tym – dla zachowania równowagi władz wynikającej z art. 10 Konstytucji RP – jest fakt, że w aktualnie obowiązujących przepisach P.u.s.p. ostateczna decyzja co do zasadności wszczęcia takiego postępowania została powierzona przez ustawodawcę rzecznikowi dyscyplinarnemu, a więc podmiotowi znajdującemu się w strukturze władzy sądowniczej.

Z inną natomiast sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku wyznaczenia przez Ministra Sprawiedliwości, bądź Prezydenta RP, Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, wobec którego organy władzy wykonawczej będą mogły wywierać wpływ i co najmniej pośrednio kierować sposobem prowadzenia przez niego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego. Tego typu naciski przedstawicieli egzekutywy mogą w konsekwencji prowadzić do wywoływania wśród sędziów tzw. „efektu mrożącego” (*chilling effect*) w prowadzonych przez nich sprawach.

W konsekwencji, w ocenie Rzecznika, efektem ubocznym przyznania Prezydentowi RP oraz Ministrowi Sprawiedliwości tego typu kompetencji może być wkroczenie przez organ władzy wykonawczej w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości, która – jak wynika z art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji – powinna pozostać zarezerwowana wyłącznie dla sędziów.

Wskazane propozycje odnoszące się do zaangażowania władzy wykonawczej postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego nie zostały w mojej ocenie w wystarczający i przekonujący sposób uzasadnione, co zostało wykazane powyżej.

Na względzie należy mieć również uwagi zawarte w „Zaleceniach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z Kijowa 2010 r. dotyczące niezależności sądów”. W zaleceniach tych wskazuje się m.in., iż „organy podejmujące decyzje w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości nie mogą być kontrolowane przez władzę wykonawczą, ani też nie mogą być wywierane żadne wpływy polityczne w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych oraz należy unikać sytuacji, w których władza wykonawcza sprawowałaby jakąkolwiek kontrolę nad radami sądownictwa lub organami odpowiedzialnymi za dyscyplinę”²³.

²³ Por. OSCE/ODIHR *Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) opracowanego przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR oraz Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva

Reasumując, w mojej ocenie, przedstawiciele władzy wykonawczej nie powinni odgrywać żadnej roli w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym sędziów.

2.8 Wprowadzenie wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, a dalsze sprawowanie urzędu przez sędziów i asesorów sądowych

W zakresie okoliczności skutkujących wygaszeniem stosunku służbowego, oprócz wymienionej powyżej, **kolejną dotychczas nieznaną przesłanką, która została wprowadzona w projekcie ustawy o SN jest posiadanie przez sędziego obywatelstwa obcego państwa.**

W tym zakresie szczególne wątpliwości konstytucyjne Rzecznika – z punktu widzenia ochrony praw osób posiadających podwójne obywatelstwo, w tym również polskie – wzbudza projektowany przepis przejściowy art. 117 § 1 ustawy o SN. Zgodnie z powołanym przepisem, „sędzia albo asesor sądowy, który **w dniu wejścia w życie ustawy nie spełnia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego**, powinien w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zrzec się obywatelstwa obcego państwa. **W przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w § 1, stosunek służbowy sędziego albo asesora sądowego wygasa** (art. 117 § 2 ustawy o SN).

W świetle powołanych standardów wynikających z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, sędziowie oraz asesorzy, którzy w chwili obecnej sprawują swój urząd na podstawie dotychczasowych przepisów, nie mogą zostać go pozbawieni na skutek wejścia w życie proponowanego rozwiązania przewidującego wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego. Jak już była mowa powyżej, art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje zakaz usuwania sędziego. Ponadto, świetle art. 180 ust. 2 Konstytucji RP należy stwierdzić, iż **niedopuszczalne jest wprowadzanie przez ustawodawcę automatyzmu utraty urzędu w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek**²⁴.

Dodatkowo, art. 180 ust. 2 Konstytucji RP **przewiduje gwarancję, jaka musi zostać zachowana w przypadku odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziów w postaci**

Research Group on Judicial Independence [Instytutu Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego im. Maxa Plancka – Grupy Badawczej Minerva ds. Niezależności Sądów], pkt 9, <<http://www.osce.org/odihr/kyivrec>>.

²⁴ por. L. Garlicki, Uwagi do art. 180 Konstytucji, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007, s. 4

złożenia sędziego z urzędu. Jest nią, przewidziany przez Ustrojodawcę, wymóg polegający na tym, iż „złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu”. Oznacza to, że żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie.

W świetle powyższego, art. 117 ustawy jest niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że pozwala odsunąć od orzekania sędziów albo asesorów sądowych, którzy posiadali objęte zasadą niezawisłości sędziowskiej gwarancje zajmowania swoich stanowisk. Jest on również niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na to, iż decyzja o usunięciu sędziego z urzędu następuje wyłącznie na skutek zrealizowania się ustawowo określonej przesłanki w postaci posiadania przez sędziego bądź asesora podwójnego obywatelstwa. W procedurze tej nie bierze natomiast udziału organ władzy sądowniczej, który jest jedynym upoważnionym przez Ustrojodawcę podmiotem do podejmowania omawianych rozstrzygnięć.

Wprawdzie ustawodawca przewidział w art. 117 § 1 ustawy o SN sześciomiesięczny termin na dostosowanie się przez sędziów i asesorów dotkniętych projektowaną regulacją na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej – dając takim osobom możliwość wyboru i rezygnacji z obywatelstwa państwa obcego – należy jednak mieć na względzie, iż **w praktyce procedura zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa może być związana ze spełnieniem szeregu wymogów określonych w prawie danego państwa i prowadzić do przekroczenia tego terminu.** Konieczne okazać się może np. oczekiwanie na zgodę innego podmiotu władzy publicznej, który nie jest związany terminem do wydania niniejszego postanowienia. W konsekwencji dodatkowe wątpliwości co do konstytucyjności proponowanego rozwiązania wzbudza fakt, iż z przyczyn niezależnych od podmiotu ubiegającego się o zrzeczenie obywatelstwa - a nie od wyłącznej woli i działań konkretnego sędziego, bądź asesora - zależeć będzie, czy procedura zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa w celu możliwości dalszego sprawowania urzędu zostanie skutecznie zakończona w sześciomiesięcznym terminie, o którym mowa w art. 117 § 1 ustawy o SN.

Z opisanym powyżej zagadnieniem związany jest również problem polegający na ograniczaniu dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia w ustawie o SN wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 30 § 1 pkt 1 ustawy o SN, „do pełnienia urzędu na stanowisko

sędziego Sądu Najwyższego może być powołana osoba, która posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych”. Ponadto, w projekcie ustawy wprowadzono posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego jako nowy wymóg również dla kandydatów na ławników Sądu Najwyższego (art. 59 § 3 pkt 1 ustawy), sędziów sądów wojskowych (nowy art. 22 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych) oraz asesorów sądowych (art. 117 ustawy).

Art. 36 § 1 pkt 7 ustawy o SN przewiduje z kolei, że: „stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego **wygasza w razie nabycia obywatelstwa obcego państwa**, chyba że sędzia zrzekł się tego obywatelstwa w terminie 30 dni od dnia jego nabycia”. Ustawa wprowadza nowy wymóg w postaci posiadania „wyłącznie obywatelstwa polskiego”, w przypadku woli ubiegania się o wskazane powyżej stanowiska sędziego, asesora, bądź ławnika. Oznacza to, że wobec osób, które posiadają obywatelstwo polskie i chcą ubiegać się o wskazane stanowiska **wprowadzony został zakaz posiadania innego obywatelstwa. Istota sprawy sprowadza się więc do odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie wobec obywatela polskiego kandydującego na stanowisko sędziego, asesora, czy ławnika zakazu polegającego na posiadaniu jednocześnie dodatkowego obywatelstwa innego państwa jest zgodne z konstytucyjnymi standardami wynikającymi z art. 60 i art. 32 Konstytucji RP.**

Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Mając na względzie **literalną wykładnię wskazanej normy konstytucyjnej**, za niezgodne ze wskazanym standardem uznać należy wprowadzenie zakazu sprawowania funkcji sędziego, asesora, bądź ławnika przez obywatela polskiego posiadającego jednocześnie obywatelstwo innego państwa. „Należy (...) zauważyć, że **przepis ten nie formułuje wymogu posiadania jednego obywatelstwa, tj. obywatelstwa polskiego. Osoby, które są równocześnie obywatelami polskimi i obywatelami innych państw mają zagwarantowany dostęp do służby publicznej na takich samych zasadach, jak osoby legitymujące się jedynie obywatelstwem polskim**” (por. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 60 Konstytucji RP* [w:] „Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86”, red. Safjan, Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016 r., s. 6).

„Przez pojęcie „zasad” dostępu do służby publicznej o których mowa w art. 60 Konstytucji, należy rozumieć **wszelkie wymogi warunkujące ów dostęp, zarówno o charakterze materialnym, jak i formalnym (proceduralnym)**. Owe wymogi mogą być określone ogólnie, dla całej służby publicznej, i wtedy muszą być ustanawiane z dużą ostrożnością i umiarkowaniem, bądź w sposób zróżnicowany według poszczególnych działów służby publicznej czy rodzajów stanowisk i wtedy muszą być uzasadnione odrębnością zadań i celów danego działu albo stanowiska” (zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 60 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, „Konstytucja. Komentarz”, t. 4, s. 10, uw. 15). **Ustalane przez państwo dodatkowe kryteria dostępu do służby publicznej stanowią formę ograniczenia w zakresie korzystania z prawa uregulowanego przez art. 60, stąd muszą spełniać wymogi wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji (...)**”²⁵(Wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw wymaga wskazania przez ustawodawcę jakie wartości konstytucyjne będą realizowane przez wprowadzoną regulację. Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa katalog wartości konstytucyjnych których realizacja dopuszcza wspomniane ograniczenia. Należą do nich: **bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, jak również wolności i prawa innych osób. Moje zastrzeżenia odnoszą się do proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń. W ocenie Rzecznika, omawiana regulacja nie spełnia zarówno kryterium przydatności, ani kryterium konieczności i proporcjonalności sensu stricto.**

W opinii dotyczących niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 13 listopada 2017 r., Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka opowiedziało się za usunięciem z projektu ustawy wymogu kwalifikacyjnego polegającego na posiadaniu wyłącznie obywatelstwa polskiego w odniesieniu do wszystkich stanowisk sędziowskich²⁶. W ocenie Biura, **projekt ustawy – wbrew zasadzie równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji – uniemożliwia obywatelom polskim będącym zarazem obywatelami innego państwa zajmowanie wymienionych na wstępie stanowisk sędziów. Wymogów takich** nie sformułowano w odniesieniu do innych ważnych stanowisk

²⁵ por. wyroki TK z: 14.12.1999 r., sygn. akt SK 14/98; 8.4.2002 r., sygn. akt SK 18/01; 23.1.2014 r., sygn. akt K 51/12).

²⁶ Por. s. 6 pkt D oraz s. 28-30 opinii, http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/11/FINAL-ODIHR-Opinion-on-the-Draft-Act-on-the-Supreme-Court-of-Poland_13Nov2017_ENGLISH.pdf, data ostatniego dostępu: 20.11.2017 r.

w państwie, takich jak urząd Prezydenta RP, członków rządu, posłów czy senatorów, ani też wobec przedstawicieli żadnych innych urzędów publicznych. Mimo, iż posiadanie obywatelstwa polskiego jest wymogiem ustawowym w odniesieniu do większości powyższych stanowisk, w nie wymaga się od osób pełniących te urzędy posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, ani też nie zobowiązuje się ich do zrzeczenia się innego posiadanego obywatelstwa w chwili obejmowania urzędu, czego wymaga się od sędziów i ławników Sądu Najwyższego, sędziów sądów rejonowych i wojskowych oraz asesorów sądowych. **W uzasadnieniu do projektu ustawy brak wyjaśnienia przyczyny wprowadzenia takiego wymogu wobec wskazanej grupy osób. W konsekwencji nie jest znany powód dla którego wobec nich mają mieć zastosowanie bardziej surowe wymogi dotyczące obywatelstwa niż do pozostałych wymienionych wyżej podmiotów.**

Wprowadzone kryterium w postaci zakazu posiadania dodatkowego – obok polskiego – obywatelstwa przez sędziego lub asesora pozostaje w sprzeczności również z wykładnią systemową. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2017 r., poz. 1462; dalej: ustawa o obywatelstwie polskim), obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Powyższa zasada znajduje swoje zastosowanie m.in. w procesie rekrutacji w służbie cywilnej. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, (Dz. U. z 2017 r., poz. 1889; dalej: ustawa o służbie cywilnej) nie zawiera wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego w przypadku woli kandydowania na stanowisko w służbie cywilnej (art. 4. ustawy o służbie cywilnej). Stąd nie ma przeszkód do powoływania na stanowisko osoby, która oprócz obywatelstwa polskiego legitymuje się także obywatelstwem innych państw. W świetle prawa polskiego osobę taką traktuje się jako posiadającą wyłącznie obywatelstwo polskie (art. 3 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim) (J. Stelina, *Komentarz do art.4 ustawy o służbie cywilnej. Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. Krzysztof Wojciech Baran i inni, LEX 20140).

Zakaz posiadania obywatelstwa innego niż polskie będzie mieć także znaczenie dla sędziów posiadających podwójne obywatelstwo w trakcie procedury awansowej na wyższe stanowiska sędziowskie. Z uwagi na powyższe należy przypomnieć, iż **art. 60 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają**

prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, ma także zastosowanie w przypadkach ubiegania się o przeniesienie na wyższe stanowisko osób, które już zostały przyjęte do służby publicznej.

Reasumując, w ocenie Rzecznika, skoro ustawodawca przewidział w ustawie o obywatelstwie polskim oraz w ustawie o służbie cywilnej wymóg posiadania podwójnego obywatelstwa, z zastrzeżeniem, że osoba, która posiada obywatelstwo dwóch lub więcej państw, jest traktowana wyłącznie jako obywatel polski w świetle prawa polskiego oraz dopuścił możliwość dostępu tego typu osób do stanowisk w służbie cywilnej, to w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP za nieuzasadnione zróżnicowanie należy uznać sytuację wprowadzenia w projekcie ustawy o SN przesłanki w postaci posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego wobec kandydatów na sędziów, asesorów oraz ławników.

2.9 Wnioski końcowe odnoszące się do ustawy o SN

Jestem przekonany, że z uwagi na postanowienia polskiej Konstytucji RP, wskazana ustawa o SN nie powinna zostać uchwalony w obecnym kształcie. Nie gwarantuje ona zachowania odrębności i niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, skoro to władza wykonawcza w okresie przejściowym w niczym nieograniczony sposób będzie decydowała o obsadzie kadrowej Sądu Najwyższego i jego ścisłym kierownictwie. Z kolei skarga nadzwyczajna wnoszona w zaproponowanym kształcie w imię praworządności i sprawiedliwości społecznej, lecz nie uwzględniająca już obowiązujących reguł procesowych, rodzi realne niebezpieczeństwo naruszenia praw osób, które w zaufaniu do systemu prawnego uzyskały w przeszłości prawomocne i ostateczne rozstrzygnięcie w swojej sprawie. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, projekt ustawy o SN w takim kształcie nie powinna być przyjęta. Jej przyjęcie przez Senat RP skutkować będzie osłabieniem niezależności władzy sądowniczej oraz autonomii Sądu Najwyższego. W konsekwencji doprowadzi to również do ograniczenia prawa każdego człowieka do sądu i rzetelnego procesu.

Istotą zawodu sędziego jest to, iż powinien być on niezawisły w swych decyzjach oraz bezstronny. W sytuacji podporządkowania politycznego sędziego i lęku sędziego przed

możliwymi represjami ze strony władzy wykonawczej, w przypadku niepodporządkowania się woli władzy politycznej, wszyscy utracimy prawo do niezależnego sądu.

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958), przedstawiam Panu Marszałkowi moje uwagi z prośbą o uwzględnienie ich w toku procesu legislacyjnego.

Do wiadomości:

Pan Paweł Mucha

Sekretarz Stanu –

Zastępca Szefa Kancelarii Prezydenta RP

Kancelaria Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej