Wpłynęło do Marszałka Senatu
dnia 20.11.2017 r.
6034 podpis

Warszawa, dnia 15 listopada 2017 r.

459/17

Wnoszę włączyć do mat. o proc. komisji.
27.11.2017 r.

Dziekan
Okręgowej Rady Adwokackiej
w Warszawie

PBS XGCDB
Biuro Prac Senackich
28.11.17
5971

SO/MK/21543/17

Biuro Prac Senackich
(podpis Marszałka Senatu)

Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej
Pan
Stanisław K A R C Z E W S K I

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z wniesieniem do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2017 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektów:

– ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2002) oraz

– ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 2003),

w załączeniu przekazuję stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej z dnia 5 listopada 2017 r.

z wyrazami szacunku

Adw. Mikołaj Pietrzak
DZIEKAN
Okręgowej Rady Adwokackiej
w Warszawie

Adw. Mikołaj Pietrzak

Zał. 1

Stanowisko nr 1
Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie
z dnia 5 listopada 2017 roku

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie
w składzie:

1. adw. Mikołaj Pietrzak – Dziekan
2. adw. Zbigniew Banaszczyk
3. adw. Michał Bieniak
4. adw. Katarzyna Bilewska
5. adw. Michał Fertak
6. adw. Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska – Wicedziekan
7. adw. Jakub Jacyna – Skarbnik
8. adw. Aleksander Krysztofowicz – Zastępca Sekretarza
9. adw. Andrzej Orliński
10. adw. Luka Szaranowicz
11. adw. Kamil Szmid
12. adw. Michał Szpakowski
13. adw. Maciej Ślusarek

w dniu 5 listopada 2017 r. w głosowaniu w trybie obiegowym podjęła następujące stanowisko:

Stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie
z dnia 5 listopada 2017 r.
w sprawie wniesionych przez Prezydenta RP projektów:
– ustawy o Sądzie Najwyższym i zawartej w niej nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz
– projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw

I. Przedmiot stanowiska

Przedmiotem niniejszego stanowiska są wybrane zagadnienia przedstawione przez Prezydenta w projektach ustaw o Sądzie Najwyższym oraz o Krajowej Radzie Sądownictwa.

II. Systematyka

Część I.	Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym
I.1	Regulamin Sądu Najwyższego
I.2	Sędziowie Sądu Najwyższego
I.3	Kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego
I.4	Ławnicy Sądu Najwyższego
I.5	Odpowiedzialność dyscyplinarna
I.6	Przydział spraw przed Sądem Najwyższym

Część II. Nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zawarta w projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym.

Podsumowanie w zakresie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym i zawartej w nim nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Część III. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

III. Stan prawny

Część I.
Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym

I.1 Regulamin Sądu Najwyższego

- Zgodnie z projektowanymi regulacjami (art. 4) Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego będzie uprawniony do określenia w drodze rozporządzenia regulaminu Sądu Najwyższego, w tym liczbę stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, zasady wewnętrznego postępowania oraz szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawnego i prawidłowego rozpatrywania spraw oraz specyfikę postępowań prowadzonych przed Sądem Najwyższym, w tym specyfikę postępowań dyscyplinarnych, a także potrzebę zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych.

Zgodnie z przepisem przejściowym (art. 110 projektu) Pierwszy regulamin wydany na podstawie ustawy nie wymaga zaopiniowania przez Kolegium Sądu Najwyższego.

Dotychczas uprawnienie to przysługiwało Zgromadzeniu Ogólnemu Sądu Najwyższego. (art. 3 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym – dalej ustawa o SN).

Wydaje się, że dotychczasowe rozwiązanie, w którym akt prawa wewnętrznego jest ustalany przez organ, którego akt ten dotyczy jest uzasadnione (tu: Sąd Najwyższy). W szczególności biorąc pod uwagę specyfikę zagadnienia, w tym przede wszystkim konstytucyjne gwarancje niezależności sądownictwa. W omawianym przypadku nie tylko akt prawa wewnętrznego miałby być ustanowiony przez podmiot zewnętrzny, ale także stanowiący odrębną władzę – art. 10 Konstytucji RP.

Kompetencji takich nie przewiduje dla Prezydenta Konstytucja RP i z wymienionych w jej Rozdziale V prerogatyw prezydenckich trudno takie uprawnienie wywodzić.

Odesłanie w art. 142 do art. 92 i art. 93 Konstytucji RP określających prawo do wydawania rozporządzeń w ogólności jest niewystarczające, biorąc pod uwagę, że przyznawane w art. 4 projektu uprawnienie stanowi ingerencję władzy wykonawczej w działalność Sądu Najwyższego, w szczególności biorąc pod uwagę, iż dotychczas były to kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego. Jednocześnie w

uzasadnieniu prezentowanego projektu nie znalazło się stwierdzenie, które przekonywałoby o zasadności takiego rozwiązania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15).

Biorąc pod uwagę, że regulamin Sądu Najwyższego jest dla tegoż Sądu aktem w zasadzie ustrojowym podstawa prawna jego wydania nie powinna budzić wątpliwości.

Na gruncie tych wątpliwości zwraca uwagę zagrożenie naruszenia art. 10 Konstytucji RP statuującego trójpodział władzy, jak również jej art. 173, z którego wynika odrębność i niezależność władzy sądowniczej w RP. Naruszenie powyższych przepisów implikuje kaskadowo naruszenie podstawowych gwarancji obywatelskich wskazanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego Sądu, jak również art. 2 ustawy zasadniczej określającego Rzeczpospolitą Polski jako demokratyczne państwo prawne.

Z powyższych względów zachodzą uzasadnione zastrzeżenia co do konstytucyjności zaproponowanych rozwiązań.

Na marginesie powyższych rozważań należy zwrócić uwagę, iż Regulamin Trybunału Konstytucyjnego, który pełni podobną rolę niezależnego organu konstytucyjnego władzy sądowniczej, jest ustalany uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podobnie w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego – regulamin wewnętrznego urzędowania jest określany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 43 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych).

Nie jest zatem uzasadnione, aby akt tego rodzaju był regulowany inaczej „*Choć przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania dotyczące sądów i trybunałów nie muszą być identyczne, to jednak niedopuszczalne jest odmienne regulowanie tych samych kwestii w sytuacji, gdy nie jest to uzasadnione specyfiką jednego z tych segmentów władzy sądowniczej.* Zgromadzenie *Ogólne jest organem podobnie ukształtowanym i wyposażonym w analogiczne kompetencje jak* zgromadzenia *ogólne sędziów innych sądów. Zbliżona (choć niekoniecznie identyczna) powinna być zatem procedura podejmowania decyzji przez ten organ, zwłaszcza że wcześniej tak właśnie to wyglądało.* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15).

I.2 Sędziowie Sądu Najwyższego.

- Art. 11 § 1 projektu ustawy określa sposób wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Częściowo stanowi powtórzenie art. 183 § 3 Konstytucji RP. Podstawowa różnica polega na tym, że projektodawca uzupełnia przepisy Konstytucji RP wskazując, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie może być wybrany więcej niż dwukrotnie na to stanowisko, jak również, że Prezydent RP mianuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród 5 kandydatów wskazanych przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego.

Dotychczasowa regulacja przewidziana w art. 16 § 1 pkt 3) ustawy przewiduje, że Zgromadzenie Ogólne winno dokonać wyboru dwóch kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawić ich Prezydentowi.

Przekazanie Prezydentowi RP listy 5 kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w efekcie oddaje Prezydentowi RP znaczący element decyzyjności co do osoby pełniącej tej funkcję. Powyższe stawia pod znakiem zapytania skuteczność stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego, a co za tym idzie zgodność projektowanego przepisu z Konstytucją RP.

Należy przy tym wziąć pod uwagę kwestię reprezentatywności dokonywanych wyborów. Skoro projekt ustawy przewiduje, że Zgromadzenie Ogólne powinno przedstawić Prezydentowi RP 5 kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, to niezależnie od liczby zdobytych głosów taka ilość powinna zostać przedstawiona – nawet w sytuacji, w której dwóch kandydatów zdobędzie znaczącą większość, a pozostałych trzech po kilka.

- W aspekcie rozważań na temat wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie można pominąć przepisu przejściowego art. 108 (oraz art. 36) projektu ustawy, ustanawiającego maksymalny wiek sędziego Sądu Najwyższego, po osiągnięciu którego sędzia powinien przejść w stan spoczynku (w tym przypadku w szczególności § 4).

  Zwraca uwagę, że skoro zgodnie z art. 183 § 3 Konstytucji RP Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję, a zgodnie z projektowanymi przepisami Pierwszy Prezes może pełnić funkcję przez dwie kadencje, to wśród kandydatów nie powinny się pojawiać osoby, które ukończyły 60 rok życia. Zakończenie drugiej kadencji Pierwszego Prezesa wiązałoby się w pierwszej kolejności z uzyskaniem zgody Prezydenta RP na pełnienie urzędu (*vide* uwagi poniżej), a po osiągnięciu 71 roku życia należałoby skrócić kadencję Pierwszego Prezesa, która wynika wprost z Konstytucji RP.

  Przyjęcie w zasadzie ustawowego obowiązku przejścia sędziego w stan spoczynku po osiągnięciu 65 roku życia („*chyba że...*") budzi zasadne wątpliwości natury konstytucyjnej w zakresie art. 180 ust. 1 Konstytucji RP i obowiązującej zasady nieusuwalności sędziów.

- Na kanwie powyższych refleksji zwraca również uwagę, że zgodnie z art. 108 § 3 projektowanej ustawy z dniem wejścia jej w życie sędziowie orzekający w Izbie Wojskowej przechodzą w stan spoczynku. Dotyczy to wszystkich sędziów - nie jest wobec nich stosowane kryterium wieku emerytalnego, bądź inne. Projektowany przepis budzi poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, na tle art. 180 ust. 1 Konstytucji RP.

- Następna wątpliwość to przewidziane w art. 108 uprawnienie dla Prezydenta RP do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po osiągnięciu określonego wieku. W szczególności należy zwrócić uwagę na treść art. 10 i 173 Konstytucji RP, ponieważ zostaje zagrożona zasada niezależności sądów i ich odrębności, jak również odpowiedniej proporcji w przypadku trójpodziału

władzy, jeżeli to Prezydent RP może podjąć decyzję **czy wyrazić zgodę** na dalsze zajmowanie stanowiska Sędziego Sądu Najwyższego. Budzi to również zastrzeżenia w zakresie zasady nieusuwalności sędziów – art. 180 ust. 1 Konstytucji RP.

- Projektowane uregulowania przewidują znaczącą ingerencję władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej w zakresie niezależności. Skoro Sądzia Sądu Najwyższego będzie uzależniony od przyszłych decyzji Prezydenta RP może to mieć wpływ na niezależność i niezawisłość sędziowską.

- Nie bez znaczenia jest również, że zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o SN to Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przyjmuje **oświadczenie** od sędziego, że pomimo osiągnięcia określonego wieku wyraża on wolę dalszego zajmowania stanowiska (art. 30 § 1 ustawy o SN). Ewentualne decyzje niezależne od takiego sędziego może podejmować Krajowa Rada Sądownictwa, co pozostaje spójne z zapisami Konstytucji RP.

- Uprawnienie przewidziane w projektowanym art. 36 § 5 przewidujące możliwość przejścia w stan spoczynku po osiągnięciu 60 roku życia dla Sędziego Sądu Najwyższego *„w przypadku kobiety"* budzi również wątpliwości w kontekście przewidzianej w art. 32 i 33 Konstytucji RP zasady równości *„w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym"*. Powyższa okoliczność została również dostrzeżona przez Komisję Europejską w aspekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zob. wystąpienie Pierwszego Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 26 lipca 2017 r. - http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-2170_en.htm)

- Odnosząc powyższe rozważania na grunt skrócenia kadencji poprzez określenie na nowo wieku przejścia w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 108 § 4 projektu ustawy) podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego powoływany jest na sześcioletnią kadencję. Konstytucja RP nie przewiduje możliwości skrócenia tej kadencji, bądź odwołania osoby tę funkcję piastującej. Obecnie urzędująca Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego została powołana w dniu 30 kwietnia 2014 r. W związku z powyższym jej kadencja upłynie w dniu 30 kwietnia 2020 r.

- Należy również zwrócić uwagę, że w świetle art. 108 § 4 Prezydent RP będzie uprawniony do powierzenia kierowania Sądem Najwyższym wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. Implikuje to znaczący wpływ władzy wykonawczej na funkcjonowanie władzy sądowniczej. Przeciwnie do sytuacji, w której ma dojść do wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w normalnym trybie (przedstawienie kandydatów – uwagi powyżej), Prezydent RP ma pełną dowolność w wyborze osoby wykonującej obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego - bez uwzględnienia głosu Zgromadzenia Ogólnego. Podobnie w przypadku powierzenia obowiązków kierowania określoną Izbą.

- Odnotowania wymaga, że przepis ten (art. 108 § 4) jest niespójny z art. 13 § 2 projektu ustawy, który przewiduje, iż w czasie nieobecności Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zastępuje go wyznaczony przez niego Prezes Sądu Najwyższego, a w wypadku niemożności wyznaczenia – Prezes Sądu Najwyższego najstarszy służbą na stanowisku sędziego. Skoro projektodawca przewiduje możliwość przejściowego

sprawowania funkcji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w czasie jego nieobecności przez wyznaczonego Prezesa Sądu Najwyższego, a w wypadku niemożności wyznaczenia – Prezesa Sądu Najwyższego najstarszego służbą na stanowisku sędziego wydaje się, że nie jest konieczna kolejna regulacja w tej materii.

- Należy odnotować, iż w Konstytucji RP brak uregulowań dotyczących instytucji „pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego". Prezydent RP ma uprawnienie do powołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na 6 letnią kadencję, czy też Prezesów Sądu Najwyższego, jednak projektowana funkcja „pełniącego obowiązki" jest nieznane Konstytucji RP.

- Istotne znaczenie ma również, iż do wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, mogłoby dojść dopiero w momencie, w którym do składu izb Sądu Najwyższego zostanie powołanych co najmniej 2/3 liczby sędziów z liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego **w poszczególnych izbach**, określonej w regulaminie Sądu Najwyższego (który ma być ustalany przez Prezydenta RP), wydanym na podstawie art. 4 projektu ustawy. Z powyższego wynika spełnienie co najmniej dwóch warunków.

- Po pierwsze. Powinno zostać powołanych 2/3 liczby sędziów w poszczególnych izbach. Nie ze wszystkich stanowisk sędziowskich Sądu Najwyższego, a nie są to pojęcia tożsame.

- Po drugie. Powinien zostać określony regulamin Sądu Najwyższego (przez Prezydenta RP -*vide* uwagi powyżej).

- Projektodawca nie określa w jakim terminie zostanie ukończony proces powoływania 2/3 liczby sędziów z liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego, co powoduje, iż nie jest znany okres na jaki będzie wyłoniona osoba, której powierzone zostaną obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

  Projekt ustawy nie określa również, czy nowo wybrany Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zostanie powołany na nową sześcioletnią kadencję czy też będzie kończył kadencję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którego kadencja została zakończona przed jej upływem, a zatem czy będzie to kadencja uzupełniająca.

I.3 Kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego

- Projekt ustawy zakłada ograniczenie kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Pomijając kwestie omówione (odebranie kompetencji do stanowienia regulaminu wewnętrznego, wybór 5 kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego), projekt ustawy wprowadza kolejne ograniczenie w postaci odebrania Zgromadzeniu Ogólnemu prawa do dokonywania wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa.

  Skoro zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych uzasadnione, aby sędziowie Sądu Najwyższego mieli uprawnienie do dokonywania tego wyboru. Należy odnotować, że na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,

jak również dokonując wykładni historycznej (por. posiedzenia Komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 5 września 1995 r. i 13 listopada 1996 r.) nie powinno być sporne, iż to sędziowie na gruncie ustawy zasadniczej są uprawnieni do wyboru reprezentacji sędziów w organie, który ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Odebranie prawa do dokonywania wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa sprawia, iż część środowiska sędziowskiego nie jest reprezentowana.

I.4 Ławnicy Sądu Najwyższego

- Zgodnie z projektowanym art. 58 § 1 ustawy w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych oraz spraw, o których mowa w art. 26 pkt 1 i 2 (sprawy dyscyplinarne), uczestniczą ławnicy Sądu Najwyższego.

  Kolejne przepisy przewidują wymagania dla ławników oraz wskazują, kto ławnikiem nie może być.

  Zgodnie z projektowanym art. 60 § 2 ławników Sądu Najwyższego wybiera Senat RP w głosowaniu tajnym.

  W pierwszej kolejności wymaga omówienia sama zasada wprowadzenia instytucji ławników do postępowania przed Sądem Najwyższym. Sąd Najwyższy jako sąd kasacyjny jest sądem prawa, a nie faktu (tak m. in. wyrok Sądu Najwyższego II PK 112/06 z dnia 5 grudnia 2006 r., III CKN 1032/99 z dnia 10 maja 2000 r.).

  Biorąc pod uwagę, że projektodawca wśród wymogów stawianych ławnikom nie uwzględnił wykształcenia prawniczego („*co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe*") rozwiązanie to może budzić uzasadnione zastrzeżenia – w szczególności w zakresie rozpoznawania skarg nadzwyczajnych (o których poniżej w punkcie I.7) których przedmiotem miałyby być nie tylko sprawy prawomocnie rozstrzygnięte, ale również ostatecznie, a zatem po wydaniu orzeczenia przez Sąd Najwyższy. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji: Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

  Istotną okolicznością w tym kontekście jest również to, że w postępowaniach dyscyplinarnych odpowiednio stosuje się kodeks postępowania karnego (art. 9 § 1 projektu w zw. z art. 128 obowiązującej ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych). Zgodnie z zasadami postępowania odwoławczego w postępowaniu karnym (tak: art. 427 § 3 kodeksu postępowania karnego) postępowanie dowodowe przed sądem odwoławczym prowadzi się jedynie w ograniczonym zakresie, jeżeli odwołujący się nie mógł powołać tych dowodów lub faktów przed sądem I instancji. W związku z powyższym rola składu orzekającego (art. 72 § 1 pkt 2 projektu - trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej i dwóch ławników), będzie w dużej mierze sprowadzona do dokonania oceny czy Sąd I instancji przeprowadził postępowanie prawidłowo.

- Projektowany art. 60 § 2 budzi uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej. Powierzenie wyboru ławników Sądu Najwyższego Senatowi RP oznacza ingerencję władzy ustawodawczej w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Czym innym jest

rola Sejmu i Senatu RP w stanowieniu prawa (którego to uprawnienia – w ramach uprawnień konstytucyjnych – nie są kwestionowane), na podstawie którego w późniejszym okresie będą wydawane orzeczenia, a czym innym bezpośrednia ingerencja w skład osobowy składów orzekających. Przepisy umożliwiające tego rodzaju działania winny być poddane wnikliwej analizie, w szczególności wobec wątpliwości co do zgodności tych przepisów z art. 10 czy art. 173 Konstytucji, a co za tym idzie art. 2 Konstytucji RP i wyrażonej w tym przepisie zasadą demokratycznego Państwa prawnego.

- Na uwagę zasługuje również fakt, że wśród wymogów i ograniczeń przewidywanych dla ławników Sądu Najwyższego **nie ma zakazu przynależności ławnika do partii politycznej** (nie mogą być tylko przez nie zgłoszeni), co w efekcie może prowadzić do niedopuszczalnego upolitycznienia, jak również wymieszania władzy sądowniczej z władzą ustawodawczą części składu Sądu Najwyższego. Rodzi to zagrożenie upolitycznienia orzekania. Jakkolwiek Konstytucja RP przewiduje ograniczenia dla sędziów, to nie powinno budzić wątpliwości, że ławnicy (niezależnie od szczebla) powinni być bezstronni i niezawiśli w sferze orzeczniczej. W orzecznictwie wskazuje się, że *„skoro ławnik uczestniczy w rozpatrywaniu i rozstrzyganiu pewnych kategorii spraw na zasadach identycznych jak sędzia, to procedura wyboru obywateli uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości nie jest obojętna z punktu widzenia zasady niezależności i odrębności sądów, a przez to również - z uwagi na związki treściowe pomiędzy art. 10 i 173 Konstytucji (o czym niżej) - zasady podziału władz* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04).

- Kolejne rozwiązanie budzące wątpliwości natury konstytucyjnej to art. 69 § 3 projektu przewidujący określenie przez Prezydenta RP sposobu wyboru, składu, struktury organizacyjnej, trybu działania oraz szczegółowych zadań Rady Ławniczej Sądu Najwyższego. Z Konstytucji RP nie wynika uprawnienie Prezydenta RP do wydania aktu normatywnego regulującego wszystkie sfery działalności organu, który ma być częścią Sądu Najwyższego. Nadto, biorąc pod uwagę, że ławnicy mieliby być wybierani przez Senat RP, dochodziłoby do krzyżującego się ograniczenia niezależności władzy sądowniczej przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. W szczególności biorąc pod uwagę fakt, iż Prezydent RP w owym akcie normatywnym miałby uwzględniać zakres współpracy Rady Ławniczej z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego oraz z Prezesem Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej.

- Biorąc pod uwagę skomplikowanie materii podlegającej ocenie Sądu Najwyższego, stopień skomplikowania przepisów regulujących określone obszary, technika wykładni (często z prawem Unii Europejskiej) powodują, że udział osób niemających wykształcenia profesjonalnego (a wręcz tylko min. średnie), a tym samym niebędących przygotowanymi do wykonywania funkcji wymierzania sprawiedliwości może budzić zastrzeżenia. Biorąc pod uwagę, że powinni być niezawiśli i niezależni, to trudno będzie te kryteria wypełnić przy braku profesjonalnego wykształcenia (niezawisłość sądów prawnych) i przy wyborze dokonywanym przez organ z zasady polityczny (senat), to powoduje brak niezależności (chęć bycia wybranym na następną kadencję).

I.5 Odpowiedzialność dyscyplinarna

- Zgodnie z projektowanym art. 72 §2 ławników Sądu Najwyższego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych wyznacza każdorazowo do sprawy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Brak kryteriów według jakich powyższe wyznaczenie ma się odbywać budzi wątpliwości w zakresie transparentności działania organów publicznych.

- Wątpliwości dotyczące współmierności orzeczenia dyscyplinarnego budzi art. 74 § 2 projektowanej ustawy, zgodnie z którym każdy prawomocny wyrok dyscyplinarny powinien zostać podany do wiadomości publicznej poprzez zamieszczenie go na stronie internetowej Sądu Najwyższego.

  Należy zwrócić uwagę, iż polskim systemie prawnym - w szczególności w zakresie odpowiedzialności karnej lub quasi karnej jaką jest postępowanie dyscyplinarne - podanie wyroku do publicznej wiadomości jest dodatkowym środkiem karnym (art. 39 pkt 8 kodeksu karnego, art. 81 ust. 6 ustawy - Prawo o adwokaturze, art. 65 ust. 2f ustawy o radcach prawnych, art. 84 ustawy o izbach lekarskich, art. 72 ust. 1a ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). Trudno zatem stwierdzić jaki charakter normatywny ma stanowić proponowany przepis. Dodatkowa stygmatyzacja w przypadku podania do wiadomości publicznej każdego orzeczenia wydaje się nieuzasadniona i nie pozwala na dostosowanie dolegliwości kary do stopnia winy.

- Rozwiązanie przewidziane w projektowanym art. 75 budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Wyposażenie Prokuratora Generalnego i Krajowego w uprawnienie żądania podejmowania czynności wyjaśniających przez Rzecznika Dyscyplinarnego może w efekcie prowadzić do naruszenia niezależności sądownictwa. Samo prowadzenie czynności wyjaśniających może mieć wpływ na decyzje podejmowane przez sędziego orzekającego w postępowaniach toczących się przed Sądem Najwyższym, skoro czynności wyjaśniające poprzedza złożenie wyjaśnień przez sędziego. Może to również powodować „efekt zamrożenia" tj. nie podjęcia określonych decyzji, które będą niekorzystne z punktu widzenia strony postępowania, ponieważ strona ta posiada tego rodzaju uprawnienie. Analogicznie wyposażenie wyżej Prokuratora Generalnego i Krajowego w możliwość zaskarżenia **każdego** postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub takie postępowanie umarzającego budzi tożsame zastrzeżenia, skoro w każdej sprawie dyscyplinarnej (lub potencjalnie dyscyplinarnej) strona postępowań przed Sądem Najwyższym będzie miała uprawnienie do zaskarżenia omówionych postanowień.

- Najistotniejsze wątpliwości budzi jednak uprawnienie Prezydenta RP do wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego spośród sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych lub sędziów sądów wojskowych. Ustanowienie przez Prezydenta RP Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego ma powodować podjęcie czynności wyjaśniających, jednak co istotniejsze, ma wyłączać Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego od podejmowania czynności w sprawie, do której wstępuje Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny.

  Powyższe uregulowania budzą uzasadnione zastrzeżenia w zakresie zgodności z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP. Gwarantowana konstytucyjnie niezależność sądownictwa zostaje zachwiana poprzez uprawnienie przedstawiciela władzy wykonawczej (którego działania również mogą być przedmiotem badania przez Sąd Najwyższy) do silnej ingerencji w toczące się postępowanie dyscyplinarne.

I.6 Przydział spraw przed Sądem Najwyższym

- Zgodnie z projektowanym art. 77 § 1 przydziału spraw i wyznaczania składu orzekającego dokonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą właściwej izby. Powyższe wskazuje ustanowienie zasady. Dopiero w § 2 ustanowiona jest reguła rozpoznawania spraw według kolejności wpływu. Jednocześnie zdanie drugie powyższego przepisu daje uprawnienie Prezesowi do zarządzenia rozpoznania sprawy poza kolejnością. Jednocześnie przepis nie precyzuje jakie mają być warunki uznania sprawy za szczególnie uzasadnioną. Brak precyzji co do kryteriów zakwalifikowania sprawy jako szczególnie uzasadnioną powoduje właściwie dowolną możliwość przyznawania spraw.

I.7 Skarga nadzwyczajna.

- Zgodnie z projektowanym art. 86 § 1 od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, może być wniesiona skarga nadzwyczajna, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej i orzeczenie narusza „*zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP, orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 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*".

  Projektodawca przewidział określone podmioty, które mogą wnieść skargę nadzwyczajną tj. Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, co najmniej 30 posłów lub 20 senatorów oraz, w zakresie swojej właściwości Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczpospolitej Polski, Rzecznik Praw, Dziecka Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący KNF i Rzecznik Finansowy. Nie przewiduje się przymusu adwokacko/radcowskiego, a jedynie możliwość ustanowienia pełnomocnika w przypadku skargi wnoszonej przez posłów lub senatorów.

  Skarga może być wniesiona w terminie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia. Niedopuszczalne jest jej uwzględnienie jeżeli jest wniesiona na niekorzyść oskarżonego po upływie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia orzeczenia lub rozpoznania kasacji.

  W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z przepisem przejściowym (art. 115) w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona w sprawach, w których orzeczenie uprawomocniło się po dniu 17 października 1997 r. Jednocześnie **wyłączono stosowanie powyższej zasady**, iż niedopuszczalne jest jej uwzględnienie jeżeli jest wniesiona na niekorzyść oskarżonego po upływie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia orzeczenia lub rozpoznania kasacji.

  Powoduje to, iż **w stosunku do każdej osoby, co do której uprawomocniło się orzeczenie od dnia 17 października 1997 r. może ono być wzruszone na jej niekorzyść**.

Zwraca przy tym uwagę, iż projektodawca posłużył się pojęciem każdego **prawomocnego orzeczenia**. Oznacza to nie tylko wyroki, lecz także postanowienia odmawiające wszczęcia postępowania, umarzające postępowania. Dotyczy to wszelkich postępowań: karnych, cywilnych, karnoskarbowych – wszelkich podlegających sądownictwu powszechnemu lub Sądowi Najwyższemu.

Uregulowanie to powoduje niepewność co do stałości prawomocnych orzeczeń, które zapadły na przestrzeni ostatnich 20 lat. Uwzględnienie takich skarg może wywrzeć bezpośredni wpływ na prawa osobiste i majątkowe obywatela. Prawa, które zostały już prawomocnie uznane stronie postępowania lub wobec której uznano, że nie zachodzą przesłanki do prowadzenia wobec niej postępowania, w tym o charakterze ustalającym odpowiedzialność.

Regulacja tego rodzaju budzi zatem uzasadnione wątpliwości w zakresie art. 2 Konstytucji RP. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 22 lipca 2015 r. dotyczące przywrócenia instytucji rewizji nadzwyczajnej, które zachowuje aktualność na gruncie niniejszych rozważań *„Należy podkreślić, że we wszystkich porządkach prawnych prawomocność orzeczeń, właśnie przez wzgląd na stabilność systemu i płynność obrotu prawnego, jest szczególnie chroniona. (...) Wskazać trzeba, że administracyjny tryb wnoszenia rewizji nadzwyczajnej był jej wadą, bo odbierał obywatelom wolność decyzji i wprowadzał nieograniczony element uznaniowości oraz dyskrecjonalności działań państwa, jak też w żaden sposób nie chronił przed pieniactwem. W okresie funkcjonowania rewizji nadzwyczajnej rocznie wpływało kilka, a w niektórych latach nawet kilkanaście tysięcy podań o jej wniesienie, które były załatwiane przez aparat urzędniczy (wykwalifikowanych prawników) zorganizowany wyłącznie tylko w tym celu. (...) Podtrzymując zatem zajęte już stanowisko w sprawie braku potrzeby przywrócenia instytucji rewizji nadzwyczajnej w postępowaniu cywilnym, należy podkreślić, że współcześnie w polskim systemie sądowym istnieją instytucje i środki procesowe, którym można przypisać funkcję „wentyla bezpieczeństwa". Rzecz w tym, aby były one umiejętnie wykorzystywane. Przykładowo, skargę kasacyjną mogą wnieść: Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka (art. 398^1 § 1* in fine ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego [Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.], *zwanej dalej „k.p.c."). Szeroki jest zakres podstaw skargi o wznowienie postępowania (art. 399 i nast. k.p.c.), działa reguła* restitutio in integrum *(np. art. 415 k.p.c.), a oprócz tego funkcjonuje skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424^1 i nast. k.p.c.). Ustawodawca przewiduje także naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia (art. 417^1 § 2 Kodeksu cywilnego). Zestaw środków procesowych mających zapewnić prawidłowość orzeczeń jest więc bardzo szeroki, o wiele szerszy niż w innych krajach. System apelacyjno-kasacyjny spełnia wszystkie wymagania stawiane przez Konstytucję i doktrynę oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczące art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.*(odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości na interpelację nr 33303 z dnia 22 lipca 2015 r. – publ. http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=577F7592).

Powyższe rozważania należy odnosić nie tylko w sferze prawa cywilnego, ale także na gruncie postępowania karnego. Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP

postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, a zatem zachodzi możliwość poddania każdego orzeczenia sądowego przynajmniej jednorazowej kontroli przez inny sąd. W zakresie nadzwyczajnych środków zaskarżenia kodeks postępowania karnego przewiduje możliwość wnoszenia kasacji przez strony (art. 519 kodeksu postępowania karnego) i kasacji nadzwyczajnych wnoszonych przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, czy w zakresie praw dziecka przez Rzecznika Praw Dziecka (art. 521 kodeksu postępowania karnego).
W zakresie spraw cywilnych przysługują środki, które umożliwiają poddanie kontroli nawet prawomocnych orzeczeń, a które zostały wskazane w cytowanym fragmencie. Powoduje to uzasadnione wątpliwości co do celowości mnożenia instytucji umożliwiających wzruszenie prawomocnego orzeczenia.

Należy projektowane przepisy ocenić krytycznie w zakresie zasad pewności prawa, obrotu prawnego. Instytucja skargi nadzwyczajnej w proponowanym kształcie budzi zasadne zastrzeżenia w zakresie niedziałania prawa wstecz.

Projektowane uregulowania mogą prowadzić do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa i zasady demokratycznego państwa prawa. Naruszenie stabilności porządku prawnego może prowadzić do naruszenia równości wolności i praw obywatelskich (Rozdział II Konstytucji RP).

- Jednocześnie zwraca uwagę, że konstrukcja projektowanego przepisu dopuszczająca wniesienie skargi nadzwyczajnej od każdego prawomocnego orzeczenia może prowadzić do naruszenia zasady *ne bis in idem*.

  Zgodnie z art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności *„Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa."*

  Projektowane przepisy budzą uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności ze wskazaną regulacją. Brak ograniczeń w art. 115 projektowanej ustawy co do zapadłych orzeczeń powoduje, iż będą one mogły być wnoszone również w sprawach, w których kara została nie tylko orzeczona, ale także wykonana.

  Biorąc pod uwagę możliwość wnoszenia skargi nadzwyczajnej przez grupy posłów, senatorów czy Prokuratora Generalnego rodzi to uzasadnioną niepewność czy skargi nie będą wnoszone ze względów pozamerytorycznych.

- Projektodawca przewiduje ograniczenie w postaci niemożności oparcia skargi nadzwyczajnej na tych samych zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji **przyjętej do rozpoznania** przez Sąd Najwyższy.

  Nie dotyczy to jednak sytuacji, w których Sąd Najwyższy nie przyjął skargi kasacyjnej do rozpoznania. Przykładowo w 2016 r. odmówiono przyjęcia 2.395 skarg kasacyjnych (*vide:* Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2016 – druk sejmowy nr 1539). W związku z powyższym przynajmniej taka ilość skarżących w

roku 2016 prawdopodobnie jest niezadowolona z wydanego orzeczenia, co implikuje naturalną chęć do skorzystania z nowego środka zaskarżenia.

- Rodzaje rozstrzygnięć Sądu Najwyższego po rozpoznaniu skargi nadzwyczajnej - w tym w szczególności możliwość uchylenia orzeczeń zapadłych w sprawie może powodować, iż postępowania prawomocnie rozstrzygnięte od 1997 r. będą rozpoznawane całkowicie na nowo, co budzi uzasadnione wątpliwości w zakresie stabilności systemu i płynności obrotu prawnego, a w konsekwencji art. 2 Konstytucji RP. W efekcie zostaje również wyłączona zasada powagi rzeczy osądzonej.

- Uprawnienie przewidziane przez projektodawcę, aby Sąd Najwyższy mógł zażądać (art. 89 projektu) sporządzenia uzasadnienia, jeżeli nie zawiera go zaskarżone orzeczenie budzi zastrzeżenia w zakresie wartości merytorycznej uzasadnienia orzeczenia, które zostało wydane w pewnej odległości czasowej. W szczególnie jeżeli skarga nadzwyczajna miałaby być wnoszona w okresie wskazanym w art. 115 projektowanej ustawy.

- Utworzenie instytucji rzecznika interesu społecznego nie jest do końca zrozumiałe. W szczególności biorąc pod uwagę fakt, że ma on być powoływany przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa Sądu Najwyższego. Wskazanie w projekcie, iż *„rzecznik interesu społecznego zmierza do urzeczywistnienia się zasad konstytucyjnych, w szczególności dobra wspólnego i sprawiedliwości społecznej oraz ochrony godności człowieka w stosowaniu wolności i praw człowieka i obywatela"* nie wyjaśnia przyczyn powołania tej instytucji, ani jej roli.

Część II.
Nowelizacja ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w ramach projektu ustawy o Sądzie Najwyższym

Poniższa analiza - analogicznie jak w przypadku projektu ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczy wybranych zagadnień nowelizacji ustawy– Prawo o ustroju sądów powszechnych zawartej w projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym, w szczególności w zakresie przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym.

- Projektowany art. 108 § 5 wstrzymujący bieg przedawnienia w postępowaniu dyscyplinarnym należy ocenić krytycznie. Na wstępie należy odnotować, iż zgodnie z art. 43 Konstytucji RP nie ulegają przedawnieniu zbrodnie i zbrodnie wojenne. Bieg przedawnienia przestępstw nie ściganych z przyczyn politycznych popełnianych przez funkcjonariuszy publicznych lub przez nich zleconych został zawieszony (art. 44 Konstytucji RP). Ustrojodawca przewidział zatem określoną kategorię czynów, co do których instytucja przedawnienia nie ma zastosowania lub jego bieg jest wstrzymany.

  „Istotą przedawnienia jest zerwanie więzi pomiędzy przestępstwem a karą. To oznacza, że jeżeli dojdzie do przedawnienia, to niedopuszczalne staje się wymierzenie jakiejkolwiek kary lub jakiegokolwiek środka karnego"(tak. wyrok Sądu najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt V KK 235/09).

Jednocześnie każda osoba - w tym obwiniona - ma prawo do sądu i rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Wskazanie, iż bieg przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego nie biegnie może wpływać na zmniejszenie dyscypliny organów prowadzących to postępowanie i w efekcie prowadzić do przewlekłości postępowań.

- Rozważania dotyczące niewspółmierności kary w zakresie podania wyroku skazującego sądu dyscyplinarnego do publicznej wiadomości (jako zasady) w odniesieniu do projektu ustawy o Sądzie Najwyższym zachowują aktualność na gruncie omawianych projektowanych przepisów (art. 109a).

- W zakresie projektowanych przepisów art. 110a - 110c należy podnieść, że budzą one wątpliwości natury konstytucyjnej w aspekcie ewentualnego naruszenia (w szczególności) art. 10 i art. 173 Konstytucji RP.

  Główne zastrzeżenie budzi fakt, iż uprawnienie do powierzenia obowiązków sędziego sądu dyscyplinarnego miałby Minister Sprawiedliwości. Powstawałaby zatem sytuacja, w której Prokurator Generalny - zwierzchnik służbowy wszystkich prokuratorów (stron postępowań sądowych) miałby uprawnienie do wskazywania sędziów dokonujących oceny prawidłowości postępowania innego sędziego.

  Przepis ten budzi zastrzeżenia nie tylko z tego powodu, że (w zasadzie) strona postępowań sądowych byłaby uprawniona do dokonywania wyboru sędziów sądu dyscyplinarnego, a także z tego powodu, że stanowi to również zbyt daleko idącą ingerencję władzy wykonawczej w sprawowanie władzy sądowniczej przez co narażona jest niezależność władzy sądowniczej.

  Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny *„należy ściśle rozróżnić nadzór nad działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, oraz nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej."* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt U 9/13").

  Zauważalna jest również niespójność pomiędzy projektowanym art. 110a a obowiązującym art. 111, skoro w projektowanym przepisie przewiduje się, że to Minister Sprawiedliwości powierza obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego, a w obowiązującym, iż *„Skład* sądu *dyscyplinarnego wyznacza się w drodze losowania, z listy wszystkich sędziów danego sądu*".

- Wskazane w art. 110b przesłanki odwołania Prezesa sądu dyscyplinarnego są zbyt ogólne i niejasne (w szczególności przesłanka: *„gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości"*), co powoduje zbyt duże możliwości interpretacyjne, a co za tym idzie może prowadzić do dowolności w kształtowaniu obsady tego stanowiska.

- Wskazanie w projektowanym art. 112, że to Minister Sprawiedliwości będzie uprawniony do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (występujących w sprawach prezesów i wiceprezesów sądów

apelacyjnych i okręgowych) budzi **poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej** - również w zakresie art. 10 i art. 173 ustawy zasadniczej. Powyższe rozwiązania prowadzą do sytuacji, w której Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny dokonywałby wyboru nie tylko osób mających oskarżać sędziów podlegających ocenie w toku postępowania dyscyplinarnego, ale także osób, które będą tej oceny dokonywać. Nie bez znaczenia jest fakt, iż to finalnie Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych będzie wskazywał zastępców rzecznika dyscyplinarnego przy sądach apelacyjnych i okręgowych. Nadto, każdą sprawę prowadzoną przez zastępców rzecznika dyscyplinarnego każdego sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego będzie mógł przejąć Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, bądź jego Zastępca. Projekt ustawy nie definiuje przy tym jakie kwalifikacje powinny te osoby posiadać.

- Przyznane Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, który by miał uprawnienie do wyłączenia innego rzecznika z prowadzonego postępowania i przejęcia prowadzenia sprawy również budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W zasadzie aktualność zachowują rozważania dot. Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, z tym zastrzeżeniem, że Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany w każdym czasie i na każdym etapie postępowania. Powyższe przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości możliwość bezpośredniej ingerencji w każde postępowanie wyjaśniające lub dyscyplinarne dotyczące sędziego na każdym etapie tego postępowania.

- Projektowany art. 114 § 9 przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości w zasadzie nieograniczone prawo do kontrolowania przebiegu postępowania dyscyplinarnego. Samo złożenie sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości od postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego ma powodować obowiązek dla rzecznika dyscyplinarnego do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a zatem przedstawienia zarzutów (art. 114 § 3). Nadto, wskazania Ministra Sprawiedliwości mają być wiążące w zakresie dalszych czynności rzecznika dyscyplinarnego. Powyższe uregulowanie rodzi poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, w szczególności w zakresie art. 10 i 173 Konstytucji RP.

- Przewidziany w projektowanym art. 115 § 3 rodzaj „prekluzji dowodowej" i możliwości pozostawienia wniosku dowodowego bez rozpoznania, chyba że strona wykaże, że wniosek nie mógł zostać złożony w oznaczonym terminie z przyczyn od niej niezależnych rodzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP i zagwarantowanego nim prawa do obrony **na każdym etapie postępowania**. Postępowanie dyscyplinarne dotyczy poniesienia ewentualnej odpowiedzialności za określone czyny, nadto zgodnie z obowiązującym art. 128 ustawy w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy kodeksu postępowania karnego i części ogólnej kodeksu karnego z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego.

- Podobnie w przypadku projektowanego art. 115a § 3 ustawy zachodzi uzasadniona zastrzeżenia co do zgodności powyższego przepisu ze wskazanym wcześniej art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, skoro pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego

lub jego obrońcy sąd dyscyplinarny miałby obowiązek prowadzenia postępowania (*„prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności"*), chyba że sprzeciwiałoby się to dobru postępowania dyscyplinarnego. Podstawowym dobrem i celem tego postępowania powinno być ustalenie czy doszło do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (art. 297 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania karnego). Powyższe powinno się odbywać z poszanowaniem praw obwinionego (m. in. art. 4, 5, 6 kodeksu postępowania karnego) i wszelkich gwarancji – w tym przede wszystkim przewidzianych w Konstytucji RP (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3).

- Zastrzeżenia budzi również treść projektowanego art. 121 § 3 ustawy i wyłączenie stosowania art. 454 kodeksu postępowania karnego i tym samym nie stosowania reguły ne peius. W obecnie obowiązującym systemie postępowania karnego wyłączenie reguły ne peius następuje jedynie w przypadkach określonych w art. 447 § 5 związane z dobrowolnym poddaniem się odpowiedzialności karnej.

Podsumowanie w zakresie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym i zawartej w nim nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych:

Zarówno projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, jak i zawarta w ramach tego projektu nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zawierają szereg uregulowań, które należy ocenić krytycznie, w szczególności w aspekcie konstytucyjnym. Uchwalenie projektowanych ustaw w tym kształcie może prowadzić do naruszenia zasad niezależności i niezawisłości sędziowskiej, trójpodziału władzy i nieusuwalności sędziów - w efekcie powodować zagrożenie dla podstawowych praw i wolności obywatelskich - w tym przede wszystkim prawa do bezstronnego, niezależnego i niezawisłego sądu, co w konsekwencji stawiałoby pod znakiem zapytania zgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Proponowane zmiany nie zawierają uregulowań, które mogłyby zauważalnie pozytywnie wpłynąć na szybkość postępowań sądowych. Co więcej wprowadzenie instytucji skargi nadzwyczajnej i umożliwienie wniesienia jej przez trzy lata od wejścia w życie ustawy od orzeczeń zapadłych dwadzieścia lat temu może spowodować znaczne spowolnienie działalności, lub nawet paraliż Sądu Najwyższego.

Proponowane przepisy zawierają również regulacje przewidujące nadmierny wpływ Ministra Sprawiedliwości (będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym) – organu władzy wykonawczej na postępowania dyscyplinarne dotyczące sędziów, w tym w zakresie składów orzekających, rzeczników dyscyplinarnych jak również przebiegu postępowań dyscyplinarnych.

Część III.
Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw

1) Projektowany art. 9a ust. 1 przewidujący możliwość dokonywania wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa przez posłów budzi zasadne zastrzeżenia natury

konstytucyjnej w zakresie zgodności z art. 10, 173 ust. 1 i 187 ust. 1 pkt 2) Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych.

„*Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. Nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie.*" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07).

Dokonując również wykładni historycznej należy odnieść się do przebiegu posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 5 września 1995 r. i 13 listopada 1996 r., z których wynika, iż zamiarem ustrojodawcy było powierzenie tych kompetencji sędziom.

Ustrojodawca w sposób nie budzący wątpliwości określił uprawnienie Sejmu RP i Senatu RP w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP do wyboru odpowiednio czterech i dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Biorąc pod uwagę konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa nie sposób przyjąć, aby zamiarem autorów Konstytucji RP było to aby wyboru do powyższego organu dokonywali w całości (bądź też, aby dokonywali wyboru większościowego) przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej. „U*strojodawca, nadając Radzie kompetencje związane z gwarancyjną funkcją ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wprowadził również mechanizm chroniący niezależność Rady poprzez konstytucyjne unormowanie członkostwa w Radzie. Art. 187 ust. 1 Konstytucji stanowi, że skład KRS ma charakter mieszany: łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego, z obligatoryjnym udziałem Prezesów SN i NSA, przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz władzy ustawodawczej (czterech posłów i dwóch senatorów). Konstytucja wprowadziła swymi regulacjami bezpośrednio konstytucyjne reguły dotyczące składu Rady, określiła kadencję jej członków oraz sposób ich powoływania i wybierania, nadając znaczną przewagę w składzie Rady pochodzącym z wyboru sędziom Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja de facto decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady.* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07)

Większość kwalifikowana 3/5 dla uzyskania przez kandydata do wyboru do Krajowej Rady Sądownictwa pozostaje bez znaczenia dla oceny konstytucyjności powyższego uregulowania. Odwoływanie się przy tym w uzasadnieniu projektu do konieczności poszukiwania kompromisu pomiędzy ugrupowaniami jest o tyle dyskusyjne, że

problem nie będzie występował jeżeli jakiekolwiek ugrupowanie zdobędzie większość 3/5 w parlamencie.

Podobnie należy ocenić drugą możliwość zgłaszania kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa - przez 25 sędziów. Finalnego wyboru miałby dokonywać Sejm RP, co wiąże się ze wszelkimi wątpliwościami wskazanymi powyżej.

2) Z powyższych względów projektowane wykreślenie art. 11 z ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa budzi uzasadnione wątpliwości.

3) Biorąc pod uwagę powyższe rozważania - w zakresie tak dalece budzących zastrzeżeń natury konstytucyjnej - określanie trybu wyboru w art. 11a - 11e projektu wydaje się mieć mniejsze znaczenie skoro kwestionowana jest sama zasada.

4) Art. 11a ust 2. przewidujący legitymację 2.000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, do zgłoszenia kandydata na członka Rady budzi uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej wskazane w punkcie 1) powyżej.

5) Nie jest uzasadnione na gruncie wskazywanych przepisów Konstytucji RP, aby zgłoszenia kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów były kierowane do Marszałka Sejmu RP - jak również wszelkie czynności związane z tym wyborem. Jak zostało wskazane w punkcie 1 powyżej - art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP normuje uprawnienie Sejmu RP do wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa w sposób przejrzysty. Skoro zatem uprawnienie Sejmu RP zostało ograniczone przez ustrojodawcę do wyboru czterech członków Krajowej Rady Sądownictwa, to poszerzanie tej kompetencji ustawą budzi uzasadnione zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

6) Z tych samych przyczyn co wskazane powyżej poważne wątpliwości budzi projektowany art. 11d ustawy. Podtrzymując w całości powyższe rozważania należy również skonstatować, iż tryb dokonywania wyboru przez Sejm RP, w przypadku jeżeli żaden ze wskazanych kandydatów nie uzyska większości 3/5, budzi kolejne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, ponieważ tego rodzaju tryb wyboru nie jest znany Konstytucji RP.

7) Jakkolwiek obecnie obowiązujący art. 31 ust. 2 o treści: „*Członkami zespołu nie mogą być sędziowie sądu, z którego działalnością sprawa jest związana, oraz sądu działającego w tym samym okręgu sądowym*" jest racjonalny i uzasadniony, o tyle wskazanie w projektowanym art. 31 ust. 1a, że członkami zespołu (przygotowującego sprawę indywidualną do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady) nie mogą być wyłącznie sędziowie może prowadzić do sytuacji, w której członkami zespołu zostaną wyłącznie osoby nie będące sędziami, ewentualnie te osoby będą stanowić większość w zespole rozpatrującym sprawę indywidualną. Wprowadzenie takich mechanizmów spowodowałoby, iż Krajowa Rada Sądownictwa w części utraciłaby przymiot pełnej niezależności, jak również jej konstytucyjne uprawnienie do stania na straży niezawisłości sędziów, skoro większość w zespole przyjmującym stanowiska wobec obsadzenia określonych stanowisk sędziowskich mogliby przygotowywać parlamentarzyści.

8) Projektowane zmiany dot. art. 31 ust. 2a - 2d przewidują zbyt dużą ingerencję Ministra Sprawiedliwości w działalność Krajowej Rady Sądownictwa i w ten sposób jego wpływ na jej niezależność, a co za tym idzie możliwość wykonywania swojej konstytucyjnej funkcji, skoro zespół w sprawie indywidualnej nie może przedstawić stanowiska do czasu upływu terminu dla Ministra Sprawiedliwości do zgłoszenia opinii - ma to bezpośredni wpływ na sprawność pracy zespołu, a co za tym idzie Krajowej Rady Sądownictwa - chociażby przez możliwość opóźnienia prac zespołu.

9) Projektowane zmiany dot. art. 33 ust. 1a tj. przyjęcie przez Radę innego stanowiska niż stanowisko zespołu większością kwalifikowaną 2/3, należy również ocenić krytycznie. Jak już wskazano powyżej proponowane uregulowania mogą spowodować, iż w ramach konstytucyjnego organu mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów stanowisko sędziów utraci na znaczeniu. Przyjęcie projektowanej większości może doprowadzić do sytuacji, w której kandydat proponowany na stanowisko sędziowskie przez zespół składający się w mniejszości z sędziów, lub bez ich udziału uzyska pozytywną rekomendację pomimo sprzeciwu wszystkich członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami. Analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, iż wolą ustrojodawcy było, aby sędziowie stanowili większość (15 z 25 członków) decydującą w ramach tego organu. Powyższy przepis budzi również poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

10) Projektowany art. 6 - przepis końcowy projektu ustawy budzi poważne zastrzeżenia natury Konstytucyjnej, w szczególności co do zgodności z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Pierwsze zastrzeżenie budzi już samo sformułowanie projektowanego przepisu odwołujące się do kadencji pełnionej na podstawie przepisów Konstytucji RP (*„Członek Krajowej Rady Sądownictwa, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji... pełni swoją funkcję do dnia")*., ponieważ wynikałoby z niego, iż ustawą dąży się do zmiany ustawy zasadniczej. Konstytucja RP w sposób nie pozostawiający wątpliwości określa czas trwania kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP). Brak delegacji ustawowej w tym zakresie należy interpretować jako uniemożliwienie skrócenia tej kadencji.

Podsumowanie w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw:

Podstawowa funkcja i zadanie Krajowej Rady Sądownictwa zostały określone w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP - *„Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów."*. To zadanie nie opiera się na *„reprezentatywności"* (vide str. 4 uzasadnienia projektu) ani też na nadmiernej ingerencji innych władz niż sądownicza w jej kształt i prace, ponieważ prowadziłoby to do zachwiania zasady trójpodziału władzy, określonej w art. 10 Konstytucji RP i zasady niezależności sądów, wynikającej z art. 173 Konstytucji RP.

Mianowanie członków Krajowej Rady Sądownictwa przez władzę ustawodawczą i wykonawczą w całości pomimo wynikających z Konstytucji RP ograniczeń co do liczby reprezentantów Sejmu i Senatu jawi się jako niezgodne z Konstytucją RP. Może to prowadzić do sytuacji, w której na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej będą stały osoby wybrane wyłącznie przez osoby piastujące stanowiska o charakterze politycznym. Może też mieć bezpośredni wpływ na wybór sędziów, co w efekcie może skutkować ograniczeniem niezależności i niezawisłości sędziowskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw w całości budzi uzasadnione wątpliwości i poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, rozpoczynając od organu dokonującego wyboru (co jest fundamentem projektu ustawy i uregulowaniem budzącym największe zastrzeżenia), a kończąc na skróceniu kadencji obecnie urzędujących członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami.

W imieniu

Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie

adw. Mikołaj Pietrzak

Dziekan

Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie