



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 7 stycznia 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych,  
ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 30)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Według deklaracji zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy, jej podstawowym celem jest „*uporządkowanie zagadnień ustrojowych związanych ze statusem sędziego Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych oraz administracyjnych*”. Realizacji tego zamierzenia ma służyć wprowadzenie na gruncie zmienianych ustaw, tj. ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako P.u.s.p.), ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej: ustawa o SN), ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej P.u.s.w.), ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej P.u.s.a.), ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: ustawa o KRS), a także ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze następujących rozwiązań:

- definicji sędziego sądu powszechnego (art. 1 pkt 20 lit. a ustawy), sędziego Sądu Najwyższego (art. 2 pkt 6 ustawy, art. 29 § 1), sędziego sądu wojskowego (art. 3 pkt 1 ustawy) oraz sędziego sądu administracyjnego (art. 4 pkt 1 lit. a ustawy; zob. też art. 7 ustawy),
- definicji jurysdykcji sędziego (art. 1 pkt 20 lit. b ustawy),
- zakazu ustalania lub oceny „*zgodności z prawem powołania sędziego*” oraz „*wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości*”, a ponadto zakazu „*kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa*” (por. np. art. 1 pkt 19),
- definicji przewinienia służbowego (dyscyplinarnego), w tym uznanie, że znamiona takiego

czynu wypełniają – również w przypadku prokuratorów – „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania” (zob. np. art. 1 pkt 32 ustawy, § 1 pkt 3),

– obwarowania m.in. wyżej wspomnianego przewinienia najsurowszymi karami dyscyplinarnymi, z karą złożenia z urzędu włącznie (tak chociażby dodawany przez art. 1 pkt 34 lit. b przepis § 1a),

– przekazania do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wszystkich spraw, w których występuje zagadnienie statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego czy też niezawisłości sędziego lub niezależności sądu (art. 2 pkt 4 i 10 oraz art. 10 ustawy),

– wyłączenia możliwości wzruszania uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmujących wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego lub mianowanie asesora sądowego w sądzie powszechnym, w zakresie, w jakim uchwały te dotyczą osób powołanych bądź mianowanych przez Prezydenta RP na dane stanowisko (art. 5 pkt 2 oraz art. 12 ustawy).

Ustawa zakazuje także kolegiom i organom samorządu sędziowskiego debatowania, a tym samym podejmowania uchwał w sprawach, które określa się jako „polityczne”, nade wszystko zaś zajmowania stanowisk „podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów” (art. 1 pkt 3 ustawy, art. 9d). Zarazem prowadzenie działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów zostało wyodrębnione w ustawie jako jedna z postaci przewinienia dyscyplinarnego (np. art. 1 pkt 32 ustawy, § 1 pkt 4; por. też art. 6 pkt 3 ustawy, § 1 pkt 4).

Do spraw związanych ze statusem sędziego należy również nowy obowiązek nakładany na sędziów, sprowadzający się do składania pisemnych oświadczeń o „członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu”, „funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej”, wcześniejszym „członkostwie w partii politycznej”. Przedmiotowe oświadczenia mają być jawne i będą udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 1 pkt 29 ustawy, art. 88a). Identyczny obowiązek przewiduje się w odniesieniu do prokuratorów (art. 6 pkt 1 ustawy, art. 103a).

W sferze ustroju oraz organizacji sądownictwa ustawa dokonuje m.in. zmian przepisów determinujących skład i zadania tak organów sądów powszechnych, jakimi są kolegia sądów apelacyjnych oraz kolegia sądów okręgowych (art. 1 pkt 8–11 ustawy), jak i organów samorządu sędziowskiego. W tym ostatnim zakresie ustawa zakłada odmienną niż dotychczas strukturę

ciał samorządowych, gdyż mają one skupiać wyłącznie sędziów danego sądu, co znajduje zresztą odzwierciedlenie w nowych nazwach tych organów (art. 1 pkt 1 i 13–15 ustawy).

Ustawa ogranicza lub wręcz wyłącza (jak w przypadku sądów administracyjnych) udział samorządu sędziowskiego w procesie opiniowania kandydatów zgłaszających się na wolne stanowiska sędziowskie. Na gruncie P.u.s.p. kompetencje w tym zakresie mają zostać przekazane kolegiom sądów apelacyjnych oraz kolegiom sądów okręgowych, natomiast właściwe organy samorządu sędziowskiego będą miały wyłącznie możliwość oddelegowania swoich przedstawicieli w liczbie równej licznie członków właściwego kolegium na posiedzenie tegoż kolegium poświęcone ocenie kandydatur (tak przykładowo art. 1 pkt 14 ustawy, art. 34 § 1 pkt 2 oraz § 2–4).

Kompetencje samorządu zostają ponadto uszczuplone, jeżeli chodzi o przedstawianie kandydatów na zastępców rzeczników dyscyplinarnych działających przy sądach apelacyjnych oraz przy sądach okręgowych (art. 1 pkt 36 lit. b ustawy). Tym samym, a dodatkowo także w zakresie określonym w art. 1 pkt 36 lit. a ustawy (dodawany § 2a), wzmocniona zostaje pozycja Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych.

Ustawa wprowadza też dalsze zmiany w regulacjach odnoszących się do postępowania dyscyplinarnego i to nie tylko w przypadku sędziów sądów powszechnych. Na uwagę zasługuje tu zwłaszcza nowa kara pieniężna odpowiadająca wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia wraz z dodatkami oraz uwzględnienie w przepisach dotyczących prokuratorów kary polegającej na obniżeniu wynagrodzenia zasadniczego o 5% –50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat (patrz art. 1 pkt 34 li. a, art. 2 pkt 9 lit. a, art. 3 pkt 4 lit. a, art. 6 pkt 4 lit. a). Dodaje się również przepis stanowiący podstawę wymierzania świadkowi kary porządkowej (art. 1 pkt 37 ustawy). W przypadku sędziów oraz asesorów sądowych w sądach administracyjnych ustawa – na wzór art. 76 § 8 ustawy o SN – przyznaje Prezydentowi RP kompetencję do wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy (art. 4 pkt 10). Wreszcie, w art. 1–3 oraz art. 6 ustawy można znaleźć przepisy, które rozszerzają właściwość Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i jednocześnie przesadzają o jej wyłączności w sprawach dotyczących immunitetu sędziego, asesora sądowego, prokuratora tudzież asesora prokuratorskiego, a także w sprawach, w których postawiony został zarzut popełnienia przewinienia służbowego sprowadzającego się do działań kwestionujących *„istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”* (zob. np. art. 1 pkt 35 lit. a i b ustawy).

Istotne zmiany wprowadza się poza tym w przepisach regulujących wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, przy czym przewidziana w tym zakresie procedura obejmuje różne warianty na wypadek niedokonania wyboru kandydatów przez kolejno zwoływane Zgromadzenia Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, z umocowaniem Prezydenta RP do powierzenia jednemu z sędziów SN wykonywania obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego włącznie (art. 2 pkt 1 i 2 ustawy).

Z kolei na mocy znowelizowanego art. 43 P.u.s.a. (art. 1 pkt 7) Prezydent RP ma zostać wyposażony w kompetencję do określenia regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jak wynika z art. 17 ustawy, na podjęcie czynności niezbędnych do wydania stosownego rozporządzenia Prezydent będzie miał 3 miesiące. W pozostałym zaś zakresie ustawa ma wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt został wniesiony przez posłów w dniu 12 grudnia 2019 r. (druk sejmowy nr 69). Pierwsze czytanie zostało przeprowadzone na 2. posiedzeniu Sejmu w dniu 19 grudnia 2019 r., a następnie prace nad projektowanymi rozwiązaniami były kontynuowane w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W dniu 20 grudnia 2019 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie (druk sejmowy nr 107) , w którym zaproponowała dodanie do projektu preambuły, a także:

- zmianę brzmienia niektórych przepisów (w tym zastąpienie w treści art. 9d, dodawanego w P.u.s.p. na mocy art. 1 pkt 3 ustawy, sformułowania „*wyrażających wrogość wobec innych władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów, a także krytykę podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*” wyrazami „*podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów*”),
- skreślenie kilku postanowień, których dotyczyły krytyczne uwagi zgłoszone przez podmioty opiniujące (m.in. obniżających wysokość uposażenia w stanie spoczynku w przypadku, gdy sędzia przepracował w sądownictwie lub prokuraturze mniej niż 20 lat, nakładających na sędziów i prokuratorów obowiązek informowania o „*prowadzeniu portalu, strony internetowej lub aktywności na internetowych portalach umożliwiającym założenie konta użytkownika, w tym anonimowo lub pod pseudonimem, jeżeli portal, strona lub aktywność dotyczą spraw publicznych*” czy też zaliczających „*odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną*

w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny” oraz „działania o charakterze politycznym” do znamion przewinienia służbowego),

– dodanie nowych przepisów, np. w art. 1 w pkt 55 lit. b (§ 4 – definicja jurysdykcji sędziego), w art. 1 w pkt 35 lit. b (§ 2a – właściwość Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących zezwolenia na zatrzymanie sędziego lub pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej), w art. 4 pkt 10 (§ 5 – możliwość powołania przez Prezydenta RP Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dyscyplinarnej sędziego sądu administracyjnego lub asesora sądowego).

Drugie czytanie odbyło się w dniu 20 grudnia 2019 r. W trakcie tego czytania zgłoszono dalsze poprawki, jednak wobec przegłosowania wniosku o nieodsyłanie projektu do Komisji, po doręczeniu posłom zestawienia poprawek, przeprowadzono od razu trzecie czytanie.

Ostatecznie Sejm uwzględnił rekomendacje Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka zawarte w druku nr 107, a ponadto dodane zostały m.in. przepisy przesądzające o właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w zakresie rozpoznawania tych skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, w których podniesiono zarzut związany ze statusem sędziego (art. 2 pkt 4 ustawy, § 4–6), jak również przekazujące do rozpoznania tej Izbie sprawy będące w toku (art. 10 ustawy).

### **III. Uwagi szczegółowe**

#### **1. Uwagi dotyczące zgodności ustawy z Konstytucją RP oraz przepisami prawa międzynarodowego**

**1.1.** Poza nielicznymi wyjątkami, tj. przepisami, które mają na celu usunięcie luk prawnych albo doprecyzowanie istniejących już regulacji, a tym samym usunięcie problemów, jakich w praktyce działania sądów lub prokuratury nastęrcza ich stosowanie (zob. np. art. 1 pkt 2, 27 i 31 czy też art. 6 pkt 2 ustawy), a także poza zmianami, które dotyczą organów sądów oraz samorządu sędziowskiego i które zostaną jeszcze omówione poniżej, ustawa podporządkowana jest idei jednoznacznego rozstrzygnięcia na gruncie prawa krajowego, że osoba, która została powołana na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP korzysta ze statusu sędziego, w związku z czym przysługujące tej osobie władztwo w zakresie orzekania (jurysdykcja) nie może być podważane. W tym więc zakresie ustawa ma stanowić odpowiedź przede wszystkim na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. III PO 7/18), a pośrednio wyrok Trybunału

Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r., wydany w przedmiocie rozpoznawanych wspólnie pytań prejudycjalnych C-858/18, C-624/18 i C-625/18.

Podstawowym pytaniem w tej sytuacji jest więc to, czy ustawa jest prawidłową reakcją na wskazane orzeczenia w świetle gwarancji zawartych tak w polskiej ustawie zasadniczej, jak i przepisach prawa międzynarodowego. Otóż, w pierwszej kolejności trzeba zastrzec, że zdefiniowanie statusu sędziego sądu powszechnego (jego jurysdykcji), statusu sędziego Sądu Najwyższego, statusu sędziego sądu wojskowego oraz statusu sędziego sądu administracyjnego (skądinąd przez wyrażne przeniesienie akcentu na sam akt Prezydenta RP z pominięciem drugiego elementu koniecznego, o którym jest mowa w art. 179 Konstytucji, tj. wniosku Krajowej Rady Sądownictwa – por. np. aktualnie obowiązujące brzmienie art. 55 § 1 P.u.s.p.; zob. też poszerzony wywód co do znaczenia KRS w procedurze nominacyjnej przedstawiony przez samych projektodawców na s. 31–32 uzasadnienia zawartego w druku sejmowym nr 69) nie wyłącza obowiązku stwierdzonego w orzecznictwie TSUE, w tym m.in. w pkt 115–119 powołanego wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. Chodzi mianowicie o zapewnienie – w sprawach mających za przedmiot ochronę praw wynikających z prawa UE – skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie 2 Traktatu o UE (*„Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”*) w związku z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych (*„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”*). Jak wskazuje Trybunał, sposób rozumienia gwarancji z art. 47 akapit drugi KPP jest spójny z wykładnią art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, prezentowaną z kolei w wypowiedziach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ogólnie rzecz biorąc, oba wzorce wymagają, by sądy były niezależne zarówno od stron, jak i od władzy wykonawczej i ustawodawczej, jak również aby cieszyły się walorem niezawisłości w aspekcie zewnętrznym (możliwość wypełniania zadań w sposób autonomiczny, wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła) i wewnętrznym (bezstronność, zachowywanie obiektywizmu i brak jakiegokolwiek interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisów prawa). *„Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego”* – pkt

120 wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. Niezawisłość i bezstronność wymagają jednak istnienia pewnych zasad, zwłaszcza *„co do składu sądu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów”*. W istocie bowiem stawką jest zaufanie, jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy powinny budzić w jednostkach. W konsekwencji Trybunał Sprawiedliwości UE w swych orzeczeniach dostrzega potrzebę upewnienia się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania obawy odnośnie do „niezależności [niezawisłości] danych sędziów” (zob. pkt 123, 125 oraz 134 analizowanego wyroku, a także pkt 41–44 wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. wydanego w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugeses przeciwko Tribunal de Contas). Identyczną niemal perspektywę przyjmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, albowiem również stoi on na stanowisku, że konwencyjny wymóg, aby sąd był ustanowiony ustawą jest blisko związany z pozostałymi wymaganiami statuowanymi w art. 6 ust. 1, a dotyczącymi *„niezawisłości i bezstronności sądownictwa, z których jedna i druga stanowią integralną część podstawowej zasady rządów prawa w społeczeństwie demokratycznym”*. Co więcej: zdaniem ETPC *„co do zasady naruszenie (...) przepisów krajowych odnoszących się do ustanowienia i kompetencji organów sądowych rodzi naruszenie art. 6 ust. 1”*, w związku z czym zbędne staje się badanie, czy w ten sposób *in concreto* jednostka została pozbawiona rzetelnego procesu – tak wyrok z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18).

Reasumując – wprowadzenie zaproponowanych definicji nie będzie *per se* przesądzające, że rozstrzygnięcie sprawy przez lub z udziałem sędziego spełniającego określone w nich warunki, czyni zadość art. 19 ust. 1 zdanie 2 Traktatu o UE w związku z art. 47 akapit drugi KPP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Obok przytoczenia tez europejskich trybunałów w kwestii standardów składających się na prawo do sądu nieodzowne jest podkreślenie, że sądy krajowe, będąc zarazem sądami unijnymi (patrz np. pkt 32 i 33 wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16) są obowiązane stosować zasadę pierwszeństwa prawa unijnego. W tym kontekście dyskusyjny wydaje się być zakaz ustalania lub oceny *„zgodności z prawem powołania sędziego”* oraz *„wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”*,

a także zakaz „*kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa*” wyartykułowany w nowych przepisach art. 42a P.u.s.p. (art. 1 pkt 19 ustawy), art. 29 § 2 i 3 ustawy o SN (art. 2 pkt 6 ustawy), art. 23a P.u.s.w. (art. 3 pkt 2 ustawy) i art. 5 § 1a i 1b P.u.s.a. (art. 4 pkt 1 lit. b ustawy). W szczególności w sprawie C-556/17, Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., pkt 56), TSUE zastrzegł, że zasada skutecznej ochrony sądowej samoistnie – bez konieczności ustanowienia szczególnych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego – przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one powoływać bezpośrednio przed sądami krajowymi, w następstwie czego każdy sąd krajowy, orzekający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego, jest zobowiązany odstąpić od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii (por. pkt 55 wyroku TSUE z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06, Winner Wetten GmbH przeciwko Bürgermeisterin der Stadt Bergheim).

Jeżeli do tego doda się, że owe zakazy powiązane będą z przepisami określającymi – jak to ujęli sami projektodawcy w uzasadnieniu projektu ustawy – kwalifikowany typ przewinienia służbowego polegającego na działaniach kwestionujących „*istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej*” (przykładem jest tu choćby art. 107 § 1 pkt 3 i art. 109 § 1a P.u.s.p. w nowym brzmieniu – art. 1 pkt 32 i 34 lit. b ustawy), to w rachubę może wchodzić jednocześnie zarzut stanowienia przepisów ukierunkowanych na wywieranie efektu mrożącego, a tym samym stanowienia prawa w kolizji z art. 4 ust. 3 Traktatu o UE (zasada lojalności). Ponadto wydaje się to być problematyczne również w związku z treścią art. 9 Konstytucji („*Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*”).

Biorąc pod uwagę z jednej strony test zawarty w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. oraz rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w sprawie III PO 7/18, z drugiej natomiast potwierdzoną w orzecznictwie TSUE ocenę, że „*sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa wspólnotowego byłyby wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie pełnej skuteczności prawa wspólnotowego*” (wyrok



z dnia 9 marca 1978 r., w sprawie 106/77 Simmenthal SA) zastrzeżenia może wywoływać dodatkowo określenie wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w kwestiach incydentalnych dotyczących wyłączenia sędziego, o ile wiążą się one z zarzutem „*braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego*” (art. 2 pkt 4 ustawy, § 2–3), w sprawach skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia podnoszących tego typu zarzut (art. 2 pkt 4 ustawy, § 4–6), a także w zakresie rozstrzygania zagadnień prawnych oscylujących wokół „*niezawisłości sędziego lub niezależności sądów*” (art. 2 pkt 10 ustawy, § 2–5; zob. też art. 10 ustawy).

Zagadnienie zgodności z prawem unijnym czy też szerzej – międzynarodowym wydaje się być w rozważanym zakresie pierwszoplanowe, jednak nie bez znaczenia jest również ocena omawianych postanowień ustawy pod kątem zachowania gwarancji i zasad wyrażonych w art. 45 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 i 173 Konstytucji. Jeżeli chodzi o ten pierwszy wzorzec, to tradycyjnie już za element prawa do sądu – obok prawa do uruchomienia postępowania sądowego, prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, tj. zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, oraz prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – uważa się „*prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy*” (tak m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06). Z kolei w wypowiedziach sądu konstytucyjnego dotyczących zasady trójpodziału władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej na ogół akcentowana jest okoliczność, że pozycja tej ostatniej jest w pewnym sensie wyjątkowa. „*Zasada podziału władzy zakłada szczególnie sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie «separacji» (...). Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów*” (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). Wedle ustalonego orzecznictwa konstytucyjnego „*wymóg «rozdzielenia» władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty*” (wyrok z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. K. 6/94). „*Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszać «istotnego zakresu» danej władzy*” (orzeczenie z dnia 22 listopada 1995 r., sygn. K. 19/95).

Jeżeli więc przyjąć, że do jądra kompetencyjnego władzy sądowniczej (zwłaszcza sądów wyższych instancji) należy ocena, czy w konkretnej sprawie sąd jest (był) właściwie obsadzony, czego potwierdzeniem mogą być w rzeczy samej przepisy poszczególnych procedur sądowych (patrz art. 379 pkt 4 i art. 401 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, art. 439 § 1 pkt 1 i 542 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, art. 104 § 1 pkt 2 i art. 113 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz art. 183 § 1 pkt 4 i art. 271 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), to zakazy płynące z art. 1 pkt 19 ustawy, art. 42a oraz będących jego odpowiednikami przepisów dodawanych w ustawie o SN, P.u.s.w. oraz P.u.s.a., jako odnoszące się do „działalności sądów”, mogą wywoływać poważne zastrzeżenia – por. uchwałę pełnego składu SN z dnia 28 stycznia 2014 r., BSA I-4110-4/13 rozstrzygającą zagadnienie prawidłowości delegowania sędziego przez sekretarza bądź też podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

**1.2.** Niezależnie od powyższych uwag wątpliwości co do zgodności z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji wywołują te przepisy ustawy, które – *notabene* kosztem organów samorządu sędziowskiego – wzmacniają pozycję organów usytuowanych co prawda w strukturze władzy sądowniczej, lecz w znacznym stopniu zależnych od Ministra Sprawiedliwości. Do regulacji tego typu należą przede wszystkim przepisy, które:

– nadają nowy kształt kolegiom sądów apelacyjnych oraz kolegiom sądów okręgowych (organy te mają składać się jedynie z prezesów właściwych sądów, podczas gdy od wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw prezesów sądów powołuje w pełni dyskrejonalnie wspomniany organ władzy wykonawczej) – zob. nowe brzmienie art. 28 § 1 i art. 30 § 1 P.u.s.p. (art. 1 pkt 8 i 10 ustawy);

– ograniczają udział samorządu sędziowskiego w opiniowaniu kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie do udziału delegatów poszczególnych zgromadzeń ogólnych w posiedzeniach kolegiów; liczba owych delegatów ma być równa liczbie członków kolegiów, skutkiem czego w razie polaryzacji stanowisk decydujący głos należeć będzie do przewodniczącego danego kolegium, czyli odpowiednio prezesa sądu apelacyjnego albo prezesa sądu okręgowego – por. np. art. 28 § 3, 4 i 7, art. 34 § 1 pkt 2 i § 2 ustawy zmienianej w art. 1;

– przyznają Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Powszechnych, powoływanemu przez Ministra Sprawiedliwości (art. 112 § 3 P.u.s.p.), kompetencję do powoływania zastępców rzeczników dyscyplinarnych działających przy sądach apelacyjnych oraz przy sądach okręgowych

z pominięciem jakiegokolwiek roli samorządu sędziowskiego (dotychczas rzecznicy ci byli wybierani spośród kandydatów wyłonionych przez właściwe gremia samorządu sędziowskiego) – art 1 pkt 36 lit. b ustawy (§ 6 i 7 w nowym brzmieniu); omawianą tu zmianę trzeba przy tym rozpatrywać w kontekście nowych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz dalszego rozszerzenia uprawnień procesowych samego Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (art. 1 pkt 36 lit. a ustawy, § 2a – możliwość podjęcia i prowadzenia „czynności w każdej sprawie dotyczącej sędziego”, bez względu zresztą na kompetencję do przejęcia każdej sprawy prowadzonej przez zastępcę rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie apelacyjnym albo przy sądzie okręgowym, o czym stanowią z kolei przepisy art. 112a § 1a i 3 P.u.s.p., których nowela nie obejmuje).

**1.3.** Mimo wprowadzenia poprawek na wcześniejszym etapie procesu legislacyjnego ustawa nadal posługuje się zwrotami niedookreślonymi, których użycie – w szczególności w przepisach określających przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej („działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości” jako odrębne od czynu będącego „oczywistą i rażącą obrazą przepisów prawa” – por. m.in. art. 1 pkt 32 ustawy, § 1 pkt 1 i 2) może być podstawą zgłoszenia zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji czy wręcz niezgodności z art. 178 ust. 1 Konstytucji gwarantującym niezawisłość sędziowską (gdyby np. przez pryzmat skutków dla wymiaru sprawiedliwości miały być oceniane czynności wchodzące w zakres jurysdykcyjnej samodzielności sądu).

Mając na względzie to, że standardy poprawnej legislacji zyskały bogate rozwinięcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym miejscu można poprzestać jedynie na przypomnieniu, że nakaz przestrzegania przez ustawodawcę wymagań poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca powinien formułować przepisy w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. „Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (wyrok z dnia 29 października 2003 r., sygn. K 53/02; tak samo wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99). Jak wynika z kolei z motywów wyroku wydanego w sprawie Kp 9/09, „[w]ażnym elementem

*zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego (...) 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 byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa” (tak też orzeczenia z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05 oraz z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 28/07).*

1.4. Kontrowersyjne są także postanowienia art. 88a dodawanego w P.u.s.p. (art. 1 pkt 29 ustawy) oraz art. 103a dodawanego w ustawie – Prawo o prokuraturze (art. 6 pkt 1 ustawy). W szczególności wynikającemu z nich obowiązkowi może zostać postawiony zarzut braku proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a w konsekwencji naruszenia prawa do prywatności poręczonego w art. 47 Konstytucji, jak również niedopuszczalnego gromadzenia danych o obywatelach, o czym jest z kolei mowa w art. 51 ust. 2 Konstytucji. Nie da się też wykluczyć, że oceniane regulacje mogą być w praktyce bodźcem do powstrzymywania się przez osoby będące ich adresatami od korzystania z wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Dodatkowo w opinii z dnia 2 stycznia 2020 r. Prezes NSA zwrócił uwagę na konstytucyjny zakaz płynący z art. 53 ust. 6 oraz fakt, że brak precyzji czy raczej dookreślenia wyrażenia „członkostwo w zrzeszeniu” w rzeczywistości może stanowić zobowiązanie sędziów i prokuratorów do ujawniania światopoglądu, przekonań religijnych czy nawet wyznania.

Konieczność przyjęcia ustawowej podstawy gromadzenia danych, o których mowa we wskazanych przepisach, a ponadto ich upubliczniania w Biuletynie Informacji Publicznej, nie została przez projektodawców w dostateczny sposób uzasadniona. W szczególności w żaden sposób nie zostało wyjaśnione, jakie znaczenie dla zachowania neutralności politycznej przez sędziów czy też dbałości o wizerunek wymiaru sprawiedliwości miałyby mieć Nielimitowane zbieranie i ujawnianie informacji na temat członkostwa np. w stowarzyszeniach, które skupiają osoby o określonym hobby lub zamiłowaniach, zajmują się działalnością charytatywną bądź społeczną (choćby na rzecz społeczności lokalnych). W konsekwencji trudno więc uznać, że jest to warunek niezbędny dla egzekwowania zakazu płynącego z art. 178 ust. 3 Konstytucji (zakaz przynależności do partii politycznej oraz związku zawodowego, jak również prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów), a co się z tym wiąże w rachubę może wchodzić także zarzut sprzeczności z zasadą

minimalizacji danych określonej w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. Zgodnie bowiem z tym przepisem, dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Wydaje się, że w jeszcze większym stopniu zastrzeżenie to musi odnosić się do obowiązku nakładanego na prokuratorów.

**1.5.** Osobnej uwagi wymaga treść art. 9d (art. 1 pkt 3 ustawy). Pomijając nie do końca jasne wyrażenie „*sprawy polityczne*”, co najmniej dyskusyjne jest, czy wysłowny w tym przepisie zakaz nie będzie prowadził do odebrania sędziom głosu w sprawach związanych z funkcjonowaniem sądownictwa, a tym samym czy nie będzie stanowił niedopuszczalnej ingerencji w wolność słowa (debata publiczna), która objęta jest ochroną na mocy art. 54 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Obawa z tym związana jest realna zwłaszcza w świetle wypowiedzi ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom (skarga nr 20261/12), w której zaakcentowane zostało, że „*kwestie dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wchodzą w zakres interesu publicznego, nad którym debata zazwyczaj objęta jest wysokim poziomem ochrony na podstawie art. 10 (...). Nawet jeżeli kwestia, której dotyczy debata, ma implikacje polityczne, nie jest to wystarczającym powodem ku temu, aby zabraniać sędziemu wypowiedzania się w danej sprawie. Kwestie dotyczące trójpodziału władzy mogą wiązać się w społeczeństwie demokratycznym z bardzo ważnymi zagadnieniami, o których społeczeństwo ma zasadne prawo być informowane i które wchodzą w zakres debaty politycznej*”.

Warto też nadmienić, że odnosząc się do płaszczyzn niezależności i odrębności władzy sądowniczej, w wyroku z dnia 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06) sąd konstytucyjny stwierdził, iż „*sądy i trybunały muszą działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych (...) dysponować wewnętrznym systemem kontroli oraz prawną możliwością ochrony swych uprawnień oraz sygnalizowania pozostałym władzom swych uwag/zastrzeżeń w celu poprawienia efektywności procedowania*”.

**1.6.** Istotne wątpliwości natury konstytucyjnej wywołuje procedura wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego uregulowana w ustawie w art. 2 pkt 1 (art. 13 § 3 i 4) oraz pkt 2 (art. 13a). Można tu wyróżnić nade wszystko dwa problemy. Po pierwsze, uchwalone przez Sejm przepisy przyznają Prezydentowi RP możliwość wyznaczenia

sędziego SN, który przewodniczy Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego w zastępstwie urzędującego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego albo któremu – w sytuacji niedokonania wyboru kandydatów, o których mowa w art. 183 ust. 3 Konstytucji – wręcz powierza się „*wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego*”. W związku z tym nasuwa się spostrzeżenie, że konstytucyjne upoważnienie ustawodawcy do określania zasad wyłaniania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 176 ust. 2 Konstytucji) doznaje daleko idących ograniczeń związanych innymi zasadami oraz wartościami rangi konstytucyjnej, spośród których na wyróżnienie zasługują w szczególności zasady podziału i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1), odrębności władzy sądowniczej (art. 173) oraz niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1). Innymi słowy, ustawodawca nie może przyjmować rozwiązań, które pozostawałyby w sprzeczności z owymi zasadami. Co więcej: jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (tak wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, jak również późniejszy wyrok z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. K 44/16), formułując podobnie brzmiące przepisy art. 183 ust. 3, art. 185 oraz art. 194 ust. 2 Konstytucji, sam ustrojodawca włączył Prezydenta RP będącego organem władzy wykonawczej w sferę organizacji władzy sądowniczej ukształtowanej wedle zasad wysłowionych w art. 173 Konstytucji. Niemniej z tego właśnie względu „*zakres dopuszczalnej aktywności Prezydenta (...) należy interpretować wąsko. Należy bowiem przyjąć, że – co do zasady – możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, mającą wszakże wpływ na sposób działania całego organu, jest sytuacją wyjątkową.*” Dlatego pozostaje podnieść, że powołane wyżej przepisy rozszerzają kompetencję Prezydenta RP o możliwość podjęcia decyzji, która nie mieści się w ramach wyznaczonych treścią art. 183 ust. 3 ustawy zasadniczej (skądinąd potwierdzenie tej tezy można znaleźć w brzmieniu art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji, mocą którego spod kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wyłączono zostało jedynie powołanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego).

Po drugie, zarówno w art. 13 § 4 zdanie trzecie (art. 2 pkt 1 ustawy), jak i w art. 13a § 3 (art. 2 pkt 2 ustawy) ustawodawca przewidział kworum wynoszące 32 członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, podczas gdy – stosownie do § 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 29 marca 2018 r. – Regulamin Sądu Najwyższego – liczba stanowisk sędziego SN wynosi obecnie 125. Na tym tle przypomnieć trzeba, że we wzmiankowanych już orzeczeniach wydanych w sprawach K 34/15 oraz K 44/16 Trybunał położył nacisk na rolę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w procedurze powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK oraz konieczność zagwarantowania reprezentatywności kandydatur

przedstawionych przez to Zgromadzenie Prezydentowi RP w trybie art. 194 ust. 2 Konstytucji. Z uwagi na wspomniane podobieństwo tego ostatniego wzorca i art. 183 ust. 3 Konstytucji argumenty Trybunału znajdują zastosowanie także w rozważanym przypadku. Krótko mówiąc: kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie mogą być wyłaniani przez grupy mniejszościowe, lecz przez jakkolwiek zdefiniowaną, jednakże większość osób uprawnionych do podjęcia uchwały w przedmiocie przedstawienia kandydatów. Tylko bowiem w takim układzie Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego zachowuje kompetencję w zakresie wysuwania kandydatur zgodnie z wolą ustrojodawcy.

1.7. Przepisy art. 26 § 4–6 ustawy o SN (art. 2 pkt 4), dodane w następstwie poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania (co *notabene* może być argumentem na poparcie tezy, iż ustawa została uchwalona z naruszeniem legislacyjnych standardów, w tym zasady z art. 119 ust. 1 Konstytucji – szerzej na ten temat Sąd Najwyższy w opinii z dnia 23 grudnia 2019 r.), rozszerzają właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. W szczególności w § 4 powierza się tej Izbie rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia „*sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego*”. W związku z tym warto zaznaczyć, że Konstytucja w art. 183 ust. 1 oraz art. 184 wyraźnie rozdziela zakresy kognicji Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, przy czym temu pierwszemu powierza nadzór nad działalnością orzeczniczą wyłącznie sądów powszechnych oraz sądów wojskowych.

Dodatkowo można w tym miejscu odnotować, że formuła „*jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego*” może być źródłem dalszych problemów, jako że ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zastrzega, iż od tego samego orzeczenia strona może wnieść tylko jedną skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285c) i można ją oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania. Nie wszystkie zatem zarzuty postawione w konkretnej skardze muszą mieścić się w tej kategorii, o której mowa w art. 26 § 4 ustawy o SN w nowym brzmieniu. Z kolei zdanie drugie w art. 26 § 5 (pomijając jego wadliwą redakcję: „*[nie] jest konieczne (...) wyrządzenie szkody, spowodowanej*”) nasuwa zastrzeżenia co do koherentności z tymi regulacjami ustawowymi, które uzależniają legitymację do wywiedzenia opisywanego środka prawnego od zaistnienia szkody – zob. art. 285a i art. 285d ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także art. 424<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia

17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Skądinąd skarga ma przecież służyć uzyskaniu prejudykatu wymaganego przez art. 417<sup>1</sup> § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

Przy okazji należy też zasygnalizować, że w nowym art. 26 § 6 ustawy o SN mamy do czynienia ze swoistym skrótym myślowym: „*w razie nieskorzystania przez stronę (...) [ze] skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego*” (decyzja o skorzystaniu z tego środka pozostawiona jest wszakże nie stronie, lecz określonym organom – por. art. 89 § 2 ustawy o SN).

**1.8.** O pogłębieniu niekonstytucyjności rozwiązań z zakresu postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania na stanowisko sędziego można mówić z kolei w przypadku art. 4 pkt 11 ustawy (art. 49 § 1). Obowiązujące brzmienie art. 49 P.u.s.a. wyłącza odpowiednie stosowanie art. 44 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, a więc przepisu, który przesądza o niezaskarżalności uchwał KRS dotyczących obsadzenia stanowiska sędziego SN. Tymczasem znowelizowany art. 49 takiego wyjątku już nie będzie statuował. Oznacza to, że po wejściu w życie ustawy również osoby kandydujące na stanowisko sędziego NSA nie będą mogły skorzystać z prawa do wniesienia odwołania od uchwały Rady, która – ich zdaniem – jest sprzeczna z prawem. Okoliczność ta wywołuje zasadnicze zastrzeżenia nie tylko w świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r. (sygn. SK 57/06), w której jednoznacznie potwierdzone zostało, że w sprawach związanych z postępowaniem nominacyjnym przysługuje prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) jako służące ochronie gwarancji formalnej wyrażonej w art. 60 Konstytucji (prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach). Podkreślenia wymaga dodatkowo fakt, że na kwestię skutecznej kontroli sądowej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa zwrócił uwagę także TSUE w pkt 145 wyroku z dnia 19 listopada 2019 r.

**1.9.** Lektura postanowienia zawartego w art. 5 w pkt 2 ustawy (art. 45b) pozwala na postawienie tezy, że opisane powyżej standardy nie zostały też dochowane w przypadku tych postępowań odwoławczych, które wciąż będą dopuszczalne. Trudno bowiem przyjąć, że możliwość ubiegania się o urząd sędziego „*w kolejnym postępowaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym samym lub równorzędnym sądzie*” (nawet skorelowana z obowiązkiem Rady uwzględnienia wskazań sądu) jest realizacją prawa do skutecznej kontroli sądowej. Osoba, której zarzuty zostaną pozytywnie zweryfikowane przez Sąd Najwyższy, w istocie nie będzie miała ani gwarancji co do tego, że rzeczywiście dojdzie do kolejnego obwieszczenia



o wolnym stanowisku w tym samym lub innym, interesującym ją sądzie, ani tym bardziej – że w nowym postępowaniu toczącym się przed KRS jej kandydatura zostanie uznana za najlepszą.

**1.10.** Ostatnią kwestią pozostaje ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* przyjętej w art. 17. Zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i doktrynie prawa przyjmuje się, że wskazana „odpowiedniość” (adekwatność) *vacatio legis* jest kategorią zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze refleksji na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych. Ocena w tym zakresie uzależniona jest zatem za każdym razem od treści i znaczenia wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno–ekonomicznego (tak TK m.in. w orzeczeniu z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05). Zwykło się przy tym przyjmować, że akty normatywne dotyczące kwestii ustrojowych, w tym organizacji i funkcjonowania organów wymienionych w Konstytucji, powinny wchodzić w życie po upływie terminu dłuższego niż standardowy termin 14 dni, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przedłożona Senatowi ustawa jest bezsprzecznie takim aktem normatywnym. Wobec tego zasadnym jest pytanie, czy okres 7 dni, po upływie którego postanowienia ustawy miałyby wejść w życie (z wyjątkiem zaledwie tych, które dotyczą ustalenia przez Prezydenta RP regulaminu NSA) czyni zadość zasadom poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

## **2. Uwagi co do merytorycznej spójności rozwiązań**

**2.1.** W świetle uzasadnienia projektu ustawy, za zmianą składu osobowego kolegiów sądów apelacyjnych oraz kolegiów sądów okręgowych przemawia m.in. to, że „*[o]pinie formułowane przez kolegium nie zawsze są poparte realną orientacją, co do bieżącej sytuacji sądu, który reprezentują, jako całości*”. W związku z tym zaproponowano „*odejście od samorządowego składu kolegium na rzecz kolegium stanowiącego realne forum do omawiania współpracy – w zakresie zarządzania – sądu okręgowego lub apelacyjnego z sądami podległymi*”.

Powyższe stwierdzenia nie znajdują jednak odzwierciedlenia w treści ustawy. Analiza chociażby art. 28 § 1 i 4 zdanie drugie w nowym brzmieniu (art. 1 pkt 8 ustawy) w związku z art. 22a § 1 P.u.s.p. prowadzi do wniosku, że to w istocie prezesa sądów okręgowych z obszaru właściwości danego sądu apelacyjnego, będą wypowiedać się na temat przedstawionego przez prezesa sądu apelacyjnego podziału czynności w tym sądzie, tzn. przydziału sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu, zakresu obowiązków wyżej wymienionych osób i sposobu ich uczestniczenia w przydziale spraw, planu dyżurów oraz

zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych. Podobnie też powierzenie funkcji przewodniczącego wydziału w sądzie apelacyjnym oraz odwołanie prezesa tudzież wiceprezesa sądu apelacyjnego będzie opiniowane przez prezesów sądów okręgowych (art. 11 § 3 i art. 27 § 4 P.u.s.p.). Co więcej: wskazani członkowie kolegium będą rozstrzygać o wniosku sędziego sądu apelacyjnego dotyczącym wstrzymania przydziału kolejnych spraw na czas określony (art. 47a § 5 P.u.s.p.) oraz o zwolnieniu sędziego delegowanego do danego sądu apelacyjnego lub sędziego przeniesionego do tego sądu z obowiązku rozpoznania części lub wszystkich spraw w jego „macierzystym” sądzie (art. 47b § 5 P.u.s.p.). Innymi słowy, prezesi sądów niższego szczebla będą nie tylko wyrażać opinie, ale także podejmować decyzje o fundamentalnym znaczeniu dla działania sądu apelacyjnego, jak również z punktu widzenia orzekających w nim sędziów. Powstaje zatem pytanie, czy skład kolegium ustalony na mocy znowelizowanego art. 28 § 1 P.u.s.p. w istocie będzie odpowiedni do powierzonych mu ustawą zadań. To samo dotyczy kolegium sądu okręgowego (art. 1 pkt 10 ustawy, art. 30 § 1).

**2.2.** O swego rodzaju niespójności (a może ściślej – błędzie logicznym) można mówić w przypadku nowych postanowień art. 55 § 1 P.u.s.p. (art. 1 pkt 20 lit. a ustawy) i art. 66 § 2 P.u.s.p. (art. 1 pkt 26 ustawy). Skoro bowiem sędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko „*która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*”, to nie można zrzec się stanowiska sędziego w ten sposób, że odmówi się złożenia ślubowania.

**2.3.** Na tle zaproponowanej zmiany modelu rozpatrywania i oceny kandydatur zgłaszanych na wolne stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, a konkretnie wobec odebrania organom samorządu sędziowskiego kompetencji w tym zakresie, powstaje wątpliwość związana z utrzymaniem w dotychczasowym kształcie procedury nominacyjnej na gruncie P.u.s.w., gdzie zachowuje się opiniodawczą rolę Zgromadzenia Sędziów Sądów Wojskowych (patrz art. 10 § 3 pkt 1 w zw. z art. 23 § 2). W uzasadnieniu projektu ustawy różnicowanie to nie zostało w żaden sposób wyjaśnione. Wręcz przeciwnie – można znaleźć tam stwierdzenie, że „*[z]miany w ustawie – Prawo o ustroju sądów wojskowych mają charakter dostosowawczy do zakresu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*”.

Natomiast wracając jeszcze do zmian wprowadzanych w samym P.u.s.p., trzeba wskazać, że procedura opiniowania kandydata na stanowisko sędziego sądu rejonowego przez gremium samorządowe (zgromadzenie ogólne sądu okręgowego) zostaje zachowana w art. 106xa § 5, czyli gdy na wymienione stanowisko zgłasza się asesor sądowy (art. 1 pkt 30 ustawy). Jednak

nowe brzmienie art. 36 P.u.s.p., a zwłaszcza § 1 (art. 1 pkt 15 ustawy), tej decyzji ustawodawcy nie odzwierciedla.

**2.4.** Wobec ustanowienia wyłączności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w zakresie zezwolenia na pociągnięcie sędziego i asesora sądowego do odpowiedzialności karnej (art. 1 pkt 35 ustawy, dodawany § 2a zdanie drugie, oraz art. 2 pkt 5 ustawy, dodawany pkt 1a) niekonsekwencją jest pozostawienie poza zakresem przedmiotowym noweli art. 119 P.u.s.p.

**2.5.** Abstrahując od intencji przyświecających dodaniu do ustawy o KRS art. 45b (art. 5 pkt 2 ustawy), należy podnieść, że przepis ten milcząco zakłada, jakoby w obowiązującym stanie prawnym Prezydent RP mógł powołać na stanowisko sędziego osobę objętą skutecznie zaskarżoną (nieprawomocną) uchwałą KRS – por. art. 43 ust. 2 ustawy o KRS. W związku z tym wypada przypomnieć, że ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych uchylony został w art. 44 ustawy o KRS przepis ust. 1b, który – będąc *lex specialis* – przewidywał m.in., że uchwała dotycząca powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, której nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się „*prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego*”. Analogicznego przepisu obecnie w ustawie nie znajdziemy. Zatem, dodanie nowego merytorycznego przepisu, jakim będzie art. 45b, spowoduje, że ustawa o KRS nie będzie koherentna.

O niespójności nowych regulacji wprowadzanych na mocy art. 5 pkt 2 ustawy można mówić również w warstwie terminologicznej: dodawany art. 45a posługuje się terminem „ponowne rozpatrzenie sprawy”, zaś w art. 45c jest już mowa o „wznowieniu”.

Przy okazji warto nadmienić, że ten ostatni przepis odsyła do Konstytucji w zakresie warunków formalnych wymaganych do pełnienia urzędu sędziego. Tyle że przepisy ustawy zasadniczej takich warunków (na dzień podjęcia uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa!) w ogóle nie określają. W tej sytuacji na podstawie powołanego art. 45c w zaproponowanym brzmieniu nie da się zrekonstruować kompletnej normy prawnej.

### **3. Uwagi o charakterze techniczno-legislacyjnym**

**3.1.** Zastrzeżenia co do zgodności ze szczegółowymi dyrektywami ujętymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2020 r. w sprawie „Zasad

techniki prawodawczej” (dalej ZTP) wywołuje już sam tytuł ustawy (por. § 96 ust. 2), a w konsekwencji także systematyka tych jednostek redakcyjnych, mocą których wprowadza się zmiany na gruncie poszczególnych ustaw.

**3.2.** Niezależnie od zarzutów o charakterze merytorycznym, jakie zostały sformułowane odnośnie do tekstu preambuły (zob. s. 2 opinii Sądu Najwyższego z dnia 23 grudnia 2019 r. i wskazane tam orzecznictwo TK), należy zauważyć, iż nie została ona poddana odpowiedniej korekcie gramatycznej. Do usterek można zaliczyć w tym wypadku chociażby zróżnicowanie występujące w zakresie sposobu przywołania ustawy zasadniczej – w akapicie drugim jest mowa o „*Konstytucji RP*”, w akapicie piątym o „*konstytucji*”, natomiast w akapicie ósmym o zgodności z „*Konstytucją*”.

**3.3.** Z uwagi potrzebę zachowania jednolitości redakcyjnej tekstów aktów normatywnych celowe byłoby doprecyzowanie – na wzór np. art. 45 § 1 P.u.s.p. – odesłania do art. 77 zawartego w art. 1 w pkt 2 ustawy, w § 2.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 2, w § 2 wyrazy „w trybie art. 77” zastępuje się wyrazami „na podstawie art. 77 § 1”;

**3.4.** Dokonanie zmiany w P.u.s.p. w sposób przewidziany w art. 1 pkt 7 ustawy doprowadzi do niewłaściwego określenia organu (por. art. 1 pkt 1, pkt 3).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 7 wyrazy „zgromadzeniu sędziów” zastępuje się wyrazami „właściwemu zgromadzeniu ogólnemu sędziów”;

**3.5.** Nowe brzmienie art. 33 § 1 i 4 oraz art. 35 § 1 i 4 P.u.s.p. (odpowiednio art. 1 pkt 13 i art. 1 pkt 15 ustawy) przyznaje sędziom, którzy nie zostali powołani na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w danym sądzie apelacyjnym albo sędziego sądu okręgowego w danym sądzie okręgowym, prawo do udziału w posiedzeniach zgromadzeń ogólnych sędziów tychże sądów. Na tym tle wątpliwa jest potrzeba odrębnego regulowania pozycji sędziów delegowanych i innych sędziów niebędących członkami zgromadzenia, skoro żadnej z tych grup nie przyznaje się prawa do udziału w głosowaniu.

Propozycje poprawek:

– w art. 1 w pkt 13, w art. 33 w § 1 skreśla się zdanie drugie;

– w art. 1 w pkt 15, w art. 35 w § 1 skreśla się zdanie drugie;

**3.6.** Jednym z redakcyjnych mankamentów, jakie można dostrzec w dyspozycjach przepisów znowelizowanego art. 36a P.u.s.p. (art. 1 pkt 15 ustawy), jest brak konsekwencji terminologicznej – w § 2, 3, 5 i 6 brakuje dookreślenia wskazującego, że chodzi o prezesa (ewentualnie wiceprezesa) sądu „rejonowego” (zob. analogiczne przepisy dotyczące czy to zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego, czy też zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego). Ponadto wypada podnieść, iż norma wyrażona § 4 zdanie drugie została powtórzona w § 7 zdanie pierwsze, przy czym naprawienie tego błędu wymagałoby decyzji merytorycznej co do tego, czy głosowania nad uchwałami zgromadzeń ogólnych sędziów sądu rejonowego (z wyjątkiem uchwał w sprawie „*wyboru delegata, o którym mowa w § 6 pkt 2*”) mają być imienne, tak jak to jest w przypadku głosowania nad uchwałami zgromadzeń ogólnych sędziów sądu apelacyjnego (art. 33 § 5) oraz zgromadzeń ogólnych sędziów sądu okręgowego (art. 35 § 5), czy też mogą przybrać inną formę.

Propozycje poprawek:

– w art. 1 w pkt 15, w art. 36a w:

- a) § 2 po wyrazach „wiceprezes sądu”,
- b) § 3 i 5 po wyrazach „prezes sądu”,
- c) § 6 w pkt 1 po wyrazach „prezesa sądu”

– dodaje się wyraz „rejonowego”;

– w art. 1 w pkt 15, w art. 36a w § 4:

- a) zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Głosowanie jest imienne.”,

- b) dodaje się zdanie trzecie w brzmieniu:

„Lista oddanych głosów jest jawna i stanowi załącznik do uchwały.”;

**3.7.** O braku konsekwencji terminologicznej można też mówić w przypadku zmienionych przepisów art. 34 § 1 pkt 1 i art. 36 § 1 pkt 1 P.u.s.p. (informacja „*o sytuacji w sądzie*”) oraz art. 36a § 6 pkt 1 (informacja „*o działalności sądu*”). Dodatkowo trzeba nadmienić, że tylko w tym ostatnim przepisie jest mowa o możliwości wyrażenia opinii.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 15, w art. 36a w § 6 w pkt 1 wyrazy „*działalności sądu*” zastępuje się wyrazami „*sytuacji w sądzie*”;

**3.8.** W art. 1 w pkt 28 ustawy, w poleceniu nowelizacyjnym brakuje dookreślenia jednostki systematyzacyjnej, której dotyczy zmiana, a mianowicie § 3.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 28 po wyrazach „art. 87” dodaje się wyrazy „w § 3”;

**3.9.** Zgodnie z nowym brzmieniem art. 112 § 9 P.u.s.p. (art. 1 pkt 36 lit. bustawy), „*[z]astępca rzecznika pełni obowiązki po upływie kadencji do czasu powołania zastępcy rzecznika na następną kadencję*”. Tymczasem w myśl art. 122 § 5 P.u.s.p., którego nowela nie obejmuje, zarówno Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, jak i zastępca rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądzie apelacyjnym oraz zastępca rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądzie okręgowym „*wykonują swoje obowiązki do czasu powołania osób pełniących te funkcje w kolejnej kadencji*”. Wynika stąd, że w zakresie odnoszącym się do zastępców rzecznika dyscyplinarnego działających przy sądach apelacyjnych oraz zastępców rzecznika dyscyplinarnego działających przy sądach okręgowych przytoczony § 9 będzie stanowił powtórzenie regulacji z § 5.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 36 w:

- a) lit. b w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „§ 6–9” zastępuje się wyrazami „§ 6–8” oraz skreśla się § 9,
- b) lit. c wyrazy „§ 10–13” zastępuje się wyrazami „§ 9–13”;

**3.10.** Korekty językowej wymaga brzmienie § 2 pkt 4, zmienianego w art. 3 w pkt 3 ustawy, ze względu na błędną deklinację („*Przewinieniem dyscyplinarnym w rozumieniu ustawy jest naruszenie obowiązków sędziego, w tym ... działalność publiczną nie dającą się pogodzić*”).

Propozycja poprawki:

– w art. 3 w pkt 3, w § 2 w pkt 4 wyrazy „publiczną nie dającą” zastępuje się wyrazami „publiczna nie dająca”;

**3.11.** W końcowym fragmencie zmienianego art. 43 P.u.s.a. (art. 4 pkt 7) opuszczono wyraz „Administracyjny” (w stosownym przypadku), w związku z czym nazwa sądu, do którego przepis ten się odnosi, jest niepełna.

Propozycja poprawki:

– w art. 4 w pkt 7, w art. 43 po wyrazach „Naczelnym Sądem” dodaje się wyraz „Administracyjnym”;

**3.12.** W art. 12 w ust. 4 ustawy występuje omyłka pisarska, która skutkuje błędnym odesłaniem.

Propozycja poprawki:

– w art. 12 w ust. 4 wyrazy „ust. 1” zastępuje się wyrazami „ust. 3”;

**3.13.** Postanowienie art. 13 ustawy nasuwa istotne zastrzeżenia tak natury merytorycznej, jak i pod względem zastosowanej techniki legislacyjnej. Przepis ten stanowi niejako potwierdzenie uwagi z pkt 1.10. niniejszej opinii, iż okres spoczywania ustawy, przewidziany w art. 17 ustawy, jest za krótki.

Otóż, wydaje się, iż mając pełną świadomość tego, że Prezydent PR nie zdąży wydać regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 7 dni i zarazem chcąc zapobiec luce, która powstałaby w systemie prawa, projektodawcy zaproponowali w przepisie końcowym wyjątek dotyczący art. 4 pkt 6 i 7 ustawy. Niemniej dostrzegli również, że niektóre przepisy aktualnie obowiązującego regulaminu, tzn. uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 43 P.u.s.a., będą sprzeczne z przepisami zmienionej ustawy (por. art. 188 pkt 3 Konstytucji). Stąd też właśnie w analizowanym art. 13 ustawy znalazła się regulacja, która owe przepisy regulaminu – bez precyzyjnego wskazania które („w zakresie dotyczącym wyborów kandydatów na stanowisko sędziego tego sądu”) – pozbawia mocy. Jednocześnie jednak w zdaniu drugim mowa jest o tym, że „[w] pozostałym zakresie do czasu ustalenia nowego regulaminu zachowuje moc regulamin ustalony na podstawie przepisów dotychczasowych”.

Prezentowana konstrukcja prawna jest swoistym odwróceniem mechanizmów opisanych w § 32 i 33 ZTP, gdyż zmierza do wyeliminowania z porządku prawnego przepisów § 22–26 Regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, mimo iż przepisy te nie zostaną uchylone w dniu wejścia w życie ustawy (nadal będzie obowiązywał art. 43 P.u.s.a. obejmujący upoważnienie do ich wydania), zaś w odniesieniu do innych przepisów powołanego aktu – jako tych, które nie będą niezgodne ze znowelizowaną ustawą – jej rola sprowadza się w zasadzie do potwierdzenia ich mocy obowiązującej, a zatem jest w tej części *de facto* zbędna.

Propozycja poprawki:

– art. 13 otrzymuje brzmienie:

„Art. 13. Do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 43 ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się przepisów regulaminu wydanego na podstawie art. 43 ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu dotychczasowym, dotyczących wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.”;

**3.14.** Przepis art. 15 ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do kolegiów wojskowych sądów okręgowych, jest przepisem zbyt daleko idącym, ponieważ na mocy art. 3 ustawy nie nowelizuje się tych jednostek redakcyjnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, które dotyczą wymienionych organów (por. zwłaszcza art. 10 § 3 pkt 3 i art. 12). W tej sferze więc nie tyle nawet nie zachodzi konieczność zamieszczenia w ustawie jakiegokolwiek przepisu dostosowującego, co wręcz – z uwagi na ciążący na ustawodawcy obowiązek zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (tu: wojskowych sądów okręgowych, których organami są kolegia) – poważnym błędem byłoby wygaszenie kadencji dotychczasowych kolegiów wojskowych sądów okręgowych.

Propozycja poprawki:

– w art. 15 skreśla się wyrazy „oraz kolegiów wojskowych sądów okręgowych”.

*Główny ekspert*

*Katarzyna Konieczko*