

12.950.060.2020

Kraków, 13 lutego 2020 r.

Szanowny Pan

Krzysztof Kwiatkowski

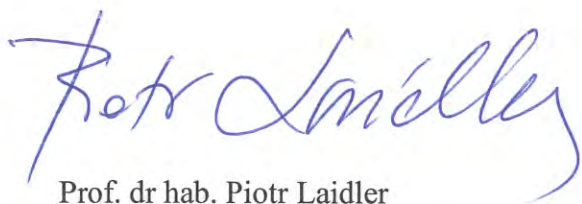
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do pisma z 21 stycznia br. nr BPS.DKS.KU.0401.4.2020 przesyłam w załączeniu opinie przygotowane przez uczelnie członkowskie Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Z wyrazami szacunku



Prof. dr hab. Piotr Laidler

Sekretarz KRUP

Przewodniczący KRUP

prof. dr hab. med. Wojciech Nowak
Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego
ul. Gołębia 24, pok. 39
31-007 Kraków
tel. 12 663 11 70
e-mail: rektor@uj.edu.pl

Sekretarz KRUP

prof. dr hab. Piotr Laidler
Uniwersytet Jagielloński
ul. Gołębia 24, pok. 23
31-007 Kraków
tel. 12 663 10 17
e-mail: sekretarz.krup@krup.edu.pl

Biuro KRUP

ul. Michałowskiego 9/3
31-126 Kraków
tel. 12 663 23 04
e-mail: biuro.krup@krup.edu.pl

www.krup.edu.pl

Uwagi ogólne
do senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw

Na wstępie wskazać należy, że w obecnym stanie prawnym status Krajowej Rady Sądownictwa¹ jest w pierwszej kolejności regulowany przepisami konstytucyjnymi. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konstytucja RP – w art. 187 ust. 1 – określa z kolei skład Krajowej Rady Sądownictwa, wskazując w tym przepisie, że składa się ona z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) **piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych**, 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. W Konstytucji RP – w jej art. 187 ust. 3 – wskazuje się nadto, że kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata. Wreszcie w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP postanawia się, że ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz **sposób wyboru jej członków określa ustawa**.

Już w tym miejscu podnieść należy – pomimo kontrowersyjności tego zagadnienia – że to nie Konstytucja RP, lecz ustawa (ustawa o KRS) – mocą Konstytucji RP – kształtuje sposób wyboru członków KRS. Jednocześnie członkowie KRS pochodzący z wyboru (piętnastu członków KRS), a więc niekonstytuujący składu KRS *ex lege*, to reprezentanci sędziów **wybrani** spośród sędziów: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Słowem, **przywołany art. 187 ust. 1 Konstytucji RP przesądza jedynie o tym, iż wskazani członkowie KRS to pochodzący z wyboru sędziowie, reprezentanci poszczególnych szczebli sądownictwa. Nie przesądza on tym samym (zresztą nie czyni tego żaden inny przepis Konstytucji RP) sposobu wyboru tych członków. Innymi słowy, wskazany przepis Konstytucji RP nie stanowi o tym, by wybory wskazanych członków KRS musiały być wyborami przeprowadzonymi wyłącznie w ramach samorządu sędziowskiego.**

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o KRS – przypomnijmy – wyboru wskazanych członków KRS dokonują parlamentarzyści (przedstawiciele Sejmu), czyniąc to kwalifikowaną większością głosów. Rozwiązanie to – od strony merytorycznej (lecz nie od formalnej) – można oczywiście uznać za budzące wątpliwości. Tym jego składnikiem, który uzasadnia tę opinię, jest – moim zdaniem – niewystarczająco klarowna formuła zgłaszania kandydatów na członków KRS. Krótko mówiąc, ewentualna nowelizacja ustawy o KRS powinna – w mojej opinii – przede wszystkim określić transparentną procedurę wyłaniania kandydatów na członków KRS.

I

Tymczasem proponowane zmiany ustawy o KRS idą w innym kierunku, gdyż w zakresie wyboru wskazanych piętnastu członków KRS powracają one do modelu kooptacyjnego, a więc zakładającego ich wybór w wyborach bezpośrednich przez sędziów. I tak, podług nich, uchylony ma

¹ W dalszej części niniejszego opracowania będę się na oznaczenie tego organu posługiwała skrótem „KRS”.

zostać dotychczasowy art. 9a ustawy o KRS, a zamiast niego mają zostać wprowadzone do owej ustawy przepisy art. 11a i następane.

Zgodnie z projektowanym art. 11a, **piętnastu członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, mają wybierać sędziowie**. W myśl omawianego projektu zmian ustawy o KRS do składu KRS wybierani są sędziowie według następującej formuły:

- jeden sędzia Sądu Najwyższego – jako reprezentant Sądu Najwyższego,
- jeden sędzia sądu apelacyjnego – jako reprezentant sądów apelacyjnych,
- dwóch sędziów sądów okręgowych – jako reprezentantów sądów okręgowych,
- ośmiu sędziów sądów rejonowych – jako reprezentantów sądów rejonowych,
- jeden sędzia sądu wojskowego – jako reprezentant sądu wojskowego,
- jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego – jako reprezentant Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- oraz jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego – jako reprezentant wojewódzkich sądów administracyjnych.

W mojej ocenie, **przedstawiona propozycja w zbyt małym stopniu akcentuje element kontroli zewnętrznej nad kooptyacyjnym w istocie systemem wyboru**. Zasada trójpodziału władzy musi zakładać równoważenie się władz, poddanie ich określonej kontroli zewnętrznej – zarówno pomiędzy trzema równoważącymi się władzami, jak i przez czynnik obywatelski. Tymczasem proponowany model uwzględnia jedynie w minimalnym zakresie postulat zewnętrznej kontrolowalności. Konstytucyjnie gwarantowane członkostwo w KRS dla: przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej, sześciu przedstawicieli Parlamentu RP oraz Ministra Sprawiedliwości, nie zapewnia należytego działania mechanizmu kontroli zewnętrznej (stosunek 8:17).

Nadmienić można, iż postulatu zewnętrznej kontrolowalności nie zabezpiecza formuła zgłoszenia kandydatów na członków KRS w trybie proponowanym przez projektowany art. 11b, a więc określająca uprawnienie w zakresie zgłaszania kandydatów organom i gremiom spoza wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*: a więc Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Naczelnjej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Prokuratorów, organowi określonego w art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uprawnionemu do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych, a zwłaszcza grupie co najmniej 2000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu. **W tej kwestii projekt zakłada wprowadzić szeroką reprezentację różnych środowisk prawniczych, uczelni wyższych oraz obywateli, nie przewiduje jednak ich „sprawczej” roli w zakresie wyłaniania członków KRS, co zwłaszcza w odniesieniu do reprezentantów społeczeństwa – w mojej ocenie – jest mankamentem**. Moim zdaniem, słusznym jest postulat, by maksymalnie szczegółowo i pluralistycznie określić procedury zgłaszania kandydatów na członków KRS; w zakresie wyboru wariantem godnym przemyślenia byłoby przyjęcie rozwiązania bardziej kompromisowego – niż to zakładające bezpośrednie wybory w ramach zgromadzeń poszczególnych sądów.

Wobec zastrzeżeń, co do wskazanego przez projektodawcę sposobu wyboru sędziów na członków KRS, bezprzedmiotowe są uwagi do artykułów regulujących tryb postępowania w tym zakresie, określonego w projektowanych art. 11b do 11i ustawy o KRS.

Mając w polu widzenia zapewnienie – zdaniem projektodawcy – postulatu zewnętrznej kontrolowalności projektowanej KRS wprowadza on w analizowanym projekcie zmian dodatkowy organ społeczny – tzw. Radę Społeczną (art. 22a). **Rada ta ma jednak wyłącznie opiniodawczy charakter**, jest powoływana na 4-letnią kadencję, paralelną do kadencji KRS, w jej skład miałyby

wchodzić: 1) osoba wskazana przez Naczelną Radę Adwokacką; 2) osoba wskazana przez Krajową Radę Radców Prawnych; 3) osoba wskazana przez Krajową Radę Notarialną; 4) osoba wskazana przez Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego; 5) osoba wskazana przez Rzecznika Praw Obywatelskich; 6) osoba wskazana przez Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym; 7) trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Uwzględniając zastrzeżenia sformułowane w zakresie sposobu wyłaniania piętnastu członków KRS w wyborach bezpośrednich przez sędziów poszczególnych sądów, Rada Społeczna – mogłaby stanowić swego rodzaju dopełnienie. Nie można jednak tracić z pola widzenia, iż wobec znikomych kompetencji projektowanej Rady Społecznej – w mojej ocenie – nie wpisuje się ona w realizację postulatu zewnętrznej kontrolowalności KRS, organu tak ważnego w systemie organów ochrony prawnej, wręcz kluczowego z punktu widzenia procedury wyłaniania kandydatów na sędziów. Dodać można, że KRS pełni różnorodne funkcje, poza kluczowym zadaniem określonym w Konstytucji RP, a więc pieczy nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, KRS współkreuje wymiar sprawiedliwości w znaczeniu podmiotowym. KRS pełni więc doniosłą rolę społeczną. Przy racjonalnym ukonstytuowaniu tego organu, KRS może stać się doskonałą platformą równoważenia władz i umacniania powszechnego (obywatelskiego) zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

II

Zmiany w ustawach: - z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2216), - z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2019 r. poz. 1882), - z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 52, 55, 60, 125, 771, 1469, 1495 i 1544), - z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740) w art. 145 w § 1; - dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825)

- są konsekwencją nie tylko konieczności implementacji (na co wskazuje projektodawca) orzeczenia TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (wydanego w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18), ale przede wszystkim mającej „wykonawczy” wobec wskazanego orzeczenia TSUE charakter uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. Projektowane zmiany zakładają m.in. eliminację z systemu prawnego Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Skargi i Spraw Publicznych SN, powrót do modelu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, w ramach którego organy dyscyplinarne orzekające w I instancji lokowane są w Sądach Apelacyjnych, a instancją odwoławczą jest ponownie Sąd Najwyższy – orzekający jako Sąd Dyscyplinarny.

W mojej ocenie, w przedmiotowym zakresie opiniowany projekt jest przedwczesny. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., którą podjęło 59 sędziów Sądu Najwyższego, przy zgłoszeniu 6 zdań odrębnych (zgłoszonych przez sędziów SSN z Izby Karnej: Dariusza Kalę, Wiesława Kozielowicza, Piotra Mirka oraz SSN z Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych: Zbigniewa Korzeniowskiego, Zbigniewa Myszkę oraz Krzysztofa Staryka) nie została jeszcze opublikowana wraz z uzasadnieniem oraz uzasadnieniem zdań odrębnych. Jednocześnie inne organy państwa kwestionują na drodze formalnej dopuszczalność wydania przez Sąd Najwyższy przedmiotowej uchwały, m.in. Trybunał Konstytucyjny, wszczął procedurę w zakresie suponowanego sporu kompetencyjnego, w ramach którego wnioskodawca (Marszałek Sejmu) postrzega naruszenie przez SN art. 7 Konstytucji (wkroczenie w kompetencje władzy ustawodawczej oraz podważanie prerogatywy Prezydenta w zakresie powołania sędziego do pełnienia urzędu).

Niezależnie od subiektywnie wyrażanej oceny co do dopuszczalności wydania takiej uchwały, nie można tracić z pola widzenia tego, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. może nasuwać wątpliwości **natury obiektywnej**, a ściślej metodologicznej. Sąd Najwyższy uznał bowiem, że procedura związana z udziałem w powołaniu sędziów wadliwie powołanej Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiąca przesłankę wartościowana w płaszczyźnie tzw. należytej obsady sądu, wywiera **zróżnicowane skutki prawne w zależności od tego, do której grupy sędziów się odnosi.**

Takie stanowisko można uznać za kontrowersyjne, a w pewnym sensie nawet za dyskryminujące. W mojej opinii, interpretacja jednej i tej samej postaci wadliwości nie może przybierać „kaskadowej” formuły. Stwierdzając skrajną wadliwość powołania (zakładając ją jedynie hipotetycznie), sąd powinien uznać, że naruszona została konstytucyjna reguła powołania danej osoby do pełnienia urzędu sędziego, że osoba ta nie tyle nie jest zdalna do „należytnej obsady sądu”, lecz jest osobą nieuprawnioną do orzekania, a wydane przez nią orzeczenie stanowi jedynie pozór orzeczenia - orzeczenie nieważne (sprawy cywilne) albo też *sententia non existens* (sprawy karne) – [choć i to może być kontrowersyjne w odniesieniu do kolejnego już powołania na urząd sędziego, mającego charakter awansowy].

Tymczasem Sąd Najwyższy zróżnicował właśnie w „kaskadowy” sposób w swej uchwale konsekwencje prawne „wadliwego” powołania (zaznaczam jednocześnie, że pisząc o „wadliwym” powołaniu nie przesądzam stopnia tej wadliwości – jest to bowiem zagadnienie bardzo złożone). Oczywiście można racjonalizować, że treść uchwały SN podyktowana jest prognozowanymi skutkami społecznymi. Taki argument jest jednak „obosieczny”, a względy użyteczne nie mogą legitymizować przyjęcia tak dwuznacznego, i jednak kluczowego z ustrojowego punktu widzenia stanowiska. Być może uzasadnienie uchwały SN objaśni lepiej tę teoretyczną i metodologiczną niekoherencję.

Dodać można, że kontrowersje wokół udziału w powołaniu sędziów uznawanej za wadliwie obsadzoną KRS, a zwłaszcza kontrowersje określające skutki prawne wadliwej procedury powołania w odniesieniu do wydawanych orzeczeń, pomimo wydania uchwały SN z dnia 23 stycznia 2020 r., nie milkną nawet w samym sądownictwie. Jako przykład podać można tutaj **postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego** (w składzie SNSA Jacek Chlebny, Roman Hauser, Marek Stojanowski) z dnia 27 stycznia 2020 r., I OSK 1917/1 (wprawdzie *de iure* sądu niezwiązanego uchwałą SN), który rozstrzygając wniosek o wyłączenie sędziego ze względu na zarzut nienależytej obsady sądu, w związku z udziałem w składzie orzekającym sędziego powołanego przez dotychczasową KRS, stwierdził niezasadność takiego zarzutu i odmówił uwzględnienia wniosku, argumentując, że: „[...] w sytuacji, gdy Prezydent nie znalazł podstaw do odmowy powołania na stanowisko sędziego, to Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu o wyłączenie sędziego nie może dokonywać oceny prawidłowości powołania tego sędziego. Instytucja wyłączenia sędziego nie służy kontroli działań Prezydenta podejmowanych w ramach jego konstytucyjnych kompetencji określonych w art. 179 i art. 144 ust. 2 i ust. 3 pkt 17 Konstytucji.”.

Z uwagi na fakt, iż propozycje zmian określonych powyżej (w pkt II) uznałam za przedwczesne, jedynie sygnalizacyjnie odniosę się do proponowanego w noweli przywrócenia „dawnego”, zdecentralizowanego modelu postępowania dyscyplinarnego dla sędziów. Choć w mojej ocenie postępowanie przed Izbą Dyscyplinarną, jako Izbą Sądu Najwyższego z pewnością nie jest wolne od wad (również istotnych wad modelowych), nie można jednak bezkrytycznie powracać wprost do dawnego modelu zdecentralizowanego, który w mojej ocenie się jednak nie sprawdzał. Analizując orzeczenia sądów dyscyplinarnych w sprawach sędziowskich można wskazać bardzo wiele mankamentów rzezonego modelu, a wykształcone linie orzecznicze – co muszę uczciwie przyznać – były wielokrotnie krytykowane w nauce. Tytułem przykładu wskazać można kwestię pociągania sędziów do odpowiedzialności za wykroczenia. Zgodnie z ustawami sądowymi, sędzia za wykroczenia ponosi jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną. Wskazany przepis nie umożliwia odstąpienia od pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności za wykroczenia, a jedynie zakłada, że za wszystkie wykroczenia (po nowelizacji - z wyłączeniem trybu mandatowego) sędzia odpowiada przed sądem dyscyplinarnym. Tymczasem w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych wykreował się początkowo nieśmiały, a następnie wiodący nurt interpretacyjny, zgodnie z którym sędzia za wykroczenia odpowiada jedynie wtedy, gdy popełnione wykroczenie można uznać za uchybiające godności sędziego, co rozumiane było najczęściej jako „wykroczenie popełnione w związku ze sprawowanym urzędem”, a *de facto* taka wykładnia zapewniała sędziom bezkarność w pewnym obszarze powszechnej przecież odpowiedzialności wykroczeniowej. Podobnych mankamentów i wątpliwości

obrazujących niewydolność systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wskazywać można wiele. Jedno jest pewne, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów ma służyć umacnianiu zasady niezawisłości sędziowskiej, ma także potwierdzać aksjologiczną przesłankę zdatności sędziego do pełnienia urzędu w postaci nieskazitelnego charakteru. Postępowanie dyscyplinarne musi być efektywne, nie może jednak być instrumentalnie wykorzystywane do „zarządzania” sądownictwem.

OPINIA ZAKŁADU POSTĘPOWANIA CYWILNEGO UAM
W SPRAWIE SENACKIEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O KRAJOWEJ RADZIE
SĄDOWNICTWA (druk nr 50)

Inicjatywę ustawodawczą Senatu RP w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa należy generalnie zaaprobować. Jej celem bowiem jest odbudowa filarów praworządności. Za trafne należy uznać m.in. uchylenie w dotychczasowej ustawie o KRS przepisu art. 9a oraz zmiany w art. 11a – 11e. Należałoby bowiem powrócić do konstytucyjnego modelu Krajowej Rady Sądownictwa, w którym 15 członków Rady wybierają sędziowie, a nie - jak obecnie – posłowie.

W niniejszej opinii nie może ująć uwadze istota i cel instytucji, jaką jest Krajowa Rada Sądownictwa. Rada jest niezależnym organem konstytucyjnym, według większości poglądów nie stanowiącym jednak organu władzy sądowniczej w systemie trójpodziału władzy, choć jej zakres działania odnosi się do sfery funkcjonowania trzeciej władzy. Ustrojodawca powołując w przepisie art. 186 ust. 1 Konstytucji RP Krajową Radę Sądownictwa, równocześnie określił płaszczyznę jej działania stanowiąc, iż stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji RP). W Konstytucji jest wskazany również skład Rady.

Dla wyrażenia opinii w przedmiocie treści projektowanych przepisów w zakresie obejmującym uchylenie przepisu art. 9a i zmianę przepisów art. 11a – 11e w dotychczasowej ustawie o KRS trzeba wziąć pod uwagę dwie okoliczności:

1. funkcję Rady jako organu powołanego do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co z kolei ma znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do sprawiedliwego postępowania sądowego (prawa do sądu), zatem przekłada się bezpośrednio na zakres konstytucyjnie gwarantowanych praw obywateli,

2. mieszany (tzn. z udziałem przedstawicieli władz ustawodawczej i wykonawczej) skład Rady nie pozwala jej przypisać charakteru organu samorządu sędziów czy nawet reprezentanta interesów środowisk sędziowskich – jak się wydaje, w zamyśle ustrojodawcy Rada ma być płaszczyzną pewnej współpracy czy debaty pomiędzy przedstawicielami wszystkich władz, ma pełnić rolę polegającą „na stabilizowaniu i harmonizowaniu wzajemnych relacji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej” (zob. K. Zawisłak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, *Iustitia* 2012, nr 3; P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa [w:] Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2010, s. 69 – 71; O relacjach trzeciej władzy z władzą ustawodawczą i wykonawczą, „*Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik*” Nr 1/2009, s. 19) w celu realizacji zasad konstytucyjnych, na których straży stoi, tj. niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Poza dyskusją pozostaje zatem udział w Radzie przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, gdyż wynika on wprost z przepisu art. 187 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza nie precyzuje natomiast, w czyjej kompetencji leży wybór piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, (art. 187 ust. 1 pkt 2). Wyraźnie z kolei ustala, jakich członków Rady powołuje Prezydent RP oraz odpowiednio Sejm (czterech członków wybranych spośród posłów – art. 187 ust. 1 pkt 3) i Senat (dwóch członków spośród senatorów – art. 187 ust. 1 pkt 3).

Redakcja całego przepisu art. 187 ust. 1 Konstytucji RP nasuwa wniosek, że wola ustrojodawcy w zakresie „pochodzenia” poszczególnych członków Rady została wyrażona jasno: w gestii Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP jest wskazanie (odpowiednio wybór i powołanie) do składu Rady wyraźnie określonych osób, przy czym z zestawienia brzmienia punktu 2 i 3 wskazanego przepisu wynika jednoznacznie, że wybór wchodzących w skład Rady 15 sędziów nie należy do Sejmu i Senatu ani też nie podlegają oni powołaniu przez Prezydenta RP. W konsekwencji bazując wyłącznie na zestawieniu

odpowiednich przepisów (art. 187 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 Konstytucji RP) zasadne jest stanowisko, iż sędziów do Krajowej Rady wybierają sędziowie. Taką wykładnię jednoznacznie potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2007 roku, K 25/07 („członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów”). Nadto wykładnia taka pozostaje w zgodzie z tendencją wyłaniającą się ze standardów międzynarodowych (zob. np. *Magna Carta of Judges*, pkt 13; zbiór zasad podstawowych przyjęty w listopadzie 2010 r. przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich działającą przy Radzie Europy).

W świetle powyższego treść projektowanego art. 11a w zakresie, w jakim określa podmioty uprawnione do dokonania wyboru członków Rady należy uznać za zgodną ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi. Nie budzi zastrzeżeń także określenie liczby sędziów wybieranych spośród sędziów poszczególnych sądów. W tym przypadku zachowana jest przesłanka uczestniczenia w Radzie przedstawicieli wszystkich sądów, jak i uwzględniona jest proporcja pomiędzy liczbą sędziów pełniących służbę w sądach poszczególnych stopni a liczbą sędziów wybranych do Rady z sądów danego stopnia.

Jak wskazano wyżej, jakkolwiek Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem władzy sądowniczej, to przewidziane w Konstytucji zasady ustalania jej składu wyraźnie sugerują, że zamiarem ustrojodawcy było uczynienie z niej organu niezależnego, co zresztą nie jest kwestionowane, zaś jej mieszany skład ma z tego punktu widzenia służyć równoważeniu władz i zapobieganiu sytuacji, w której organ ten byłby wykorzystywany głównie do realizacji partykularnych interesów którejsz z nich. Musi to oznaczać, że przedstawiciele poszczególnych władz w systemie trójpodziału władzy nie powinni ingerować w określone konstytucyjnie zasady kształtowania składu Rady.

Wydaje się, że powyższe standardy spełnia przewidziany w projekcie nowy art. 11b ust. 1 krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydata na członka Rady.

Istotne jest tu natomiast określenie podmiotu, któremu następuje zgłoszenie kandydatów - sędziów. W proj. art. 11b ust. 3 podmiot ten określono jako „organ zarządzający wybory”, co w myśl projektowanego art. 11d ust. 1 oznacza Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wobec projektowanego uchylenia art. 9a ustawy i pozbawienia kompetencji Sejmu RP w zakresie wyboru do Rady sędziów na rzecz wyboru przez środowiska sędziowskie, zmiana polegająca na odjęciu uprawnień Marszałka Sejmu jako organu przyjmującego zgłoszenia kandydatów na rzecz - odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego jest logiczna i spójna z pozostałymi regulacjami w tym względzie. Nadto odpowiada wyżej wskazanym standardom.

Do ocenianego tu projektu senackiego należy jednak zgłosić także wątpliwości prawne i uwagi krytyczne.

Projekt ten jest wewnętrznie niekonsekwentny. W odmienny sposób traktuje sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów administracyjnych, powołanych przez obecną KRS. Według art. 8 i 9 projektu w odmienny sposób mają się kończyć postępowania będące w toku a dotyczące powołań sędziów sądów administracyjnych i powołań sędziów sądów powszechnych. Te pierwsze mają być umarzane, a te drugie zawieszane. Tak samo inny los spotka uchwały w sprawach powołanych już sędziów sądów administracyjnych, a inny w przypadku uchwał powołujących sędziów w sądach powszechnych. Te pierwsze tracą moc, te drugie podlegają ponownemu rozpatrzeniu na wniosek uczestnika postępowania.

Niekonsekwentnie też projekt traktuje sędziów Sądu Najwyższego powołanych do orzekania w dwóch całkowicie nowych izbach, obsadzonych w całości w oparciu o obecną KRS, zwaną też w mediach neo-KRS. Izba Dyscyplinarna ma zupełnie zniknąć, a sędziowie w niej zatrudnieni, zwani też w uzasadnieniu projektu – urzędnikami, zostaną pozbawieni jakichkolwiek przywilejów związanych z przejściem w stan spoczynku. Z kolei sędziowie zatrudnieni w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która ma pozostać w SN choć też została wadliwie powołana, zachowają uposażenia właściwe dla stanu spoczynku, pozostaną nadal sędziami, tylko nie mogą orzekać po dacie wejścia w

życie projektowanej ustawy, i będą mogli – w przeciwieństwie do sędziów z Izby Dyscyplinarnej – powrócić na zajmowane przed powołaniem stanowiska.

Jeżeli zatem uznajemy cały dotychczasowy tryb powoływania sędziów przez neo-KRS za wadliwy, to skutki tej wadliwości powinny uderzyć we wszystkich tych sędziów w taki sam sposób.

Wszystkie wyroki wydane przez sędziów z Izby Dyscyplinarnej zostaną unieważnione, natomiast wyroki wydane przez sędziów z Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wydane do dnia wejścia projektowanej ustawy w życie zachowują ważność.

Z prawnego punktu widzenia takie zróżnicowanie statusu sędziów z obydwu nowych izb SN oraz zróżnicowanie ważności ich wyroków nie znajduje uzasadnienia.

Głębokie zmiany w ustawie o KRS, projektowane przez Senat można było niejako „przy okazji” wykorzystać do usunięcia ławników z Sądu Najwyższego. SN jest tradycyjnie sądem prawa i nie zajmuje się prowadzeniem i oceną postępowania dowodowego. W tej sytuacji należy usunąć z SN ławników, natomiast projekt pozostawia – jak dawniej - ławników w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej (art. 6 pkt 15 projektu). Powracanie po wielu latach w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej do spraw cywilnych i karnych już od dawna prawomocnie zakończonych niesie ze sobą większą szkodliwość społeczną aniżeli nawet funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej. Działalność Izby Kontroli Nadzwyczajnej zagraża – przynajmniej potencjalnie – każdemu prawomocnemu wyrokowi sądowemu i odbiera systemowi prawnemu jego podstawową cechę – stabilność i niewzruszalność orzeczeń sądowych. Niestety opiniowany projekt tym zagadnieniem w ogóle się nie zajmuje.

W uzasadnieniu projektu senackiego podnoszony jest często argument, że TSUE w wyroku z 19 listopada 2019 r. stwierdził wadliwość powołania obecnej KRS i tym samym wadliwość powołania wszystkich sędziów z rekomendacji tej KRS, a także, że wyrok TSUE stwierdza, iż Izba Dyscyplinarna SN nie jest w ogóle sądem.

Ta argumentacja jest bardzo nieścisła, gdyż TSUE nie odniósł się do żadnej konkretnej, bezpośrednio nazwanej, instytucji wymiaru sprawiedliwości w Polsce i nie ocenił jej legalności, ale jedynie wskazał warunki, jakim powinien odpowiadać system powoływania sędziów w państwach unijnych oraz wyjaśnił, kiedy dany organ przestaje być niezawisłym i bezstronnym sądem.

Kwestia, jak się to ma do polskiego wymiaru sprawiedliwości została przekazana do rozstrzygnięcia przez właściwe organy w Polsce.

Nie wiadomo dlaczego projekt uchyla w całości rozdział 3 w ustawie o Sądzie Najwyższym, tj. art. 23 – 28 ustawy o SN, skoro rozdział ten rozstrzyga kwestie właściwości rzeczowej poszczególnych izb SN, a zatem także tych „starych” izb, nie budzących wątpliwości konstytucyjnych (Izba Cywilna, Izba Karna i Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych). Wystarczyło uchylć jedynie przepisy dotyczące dwóch nowych izb SN (Izba Dyscyplinarna i Izba Kontroli Nadzwyczajnej).

Nadmiernie represyjny jest art. 11 ust. 4 projektu, stanowiący, że zajmowanie stanowiska sędziego po upływie terminu jednego miesiąca do zrzeczenia się urzędu stanowi rażąco obrazę przepisów prawa, za którą „sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia sędziego z urzędu”. Przepis ten ewidentnie ingeruje w niezależność sądów dyscyplinarnych, bo przewiduje tylko jeden, najsurowszy rodzaj kary i nie pozwala na zastosowanie jakichkolwiek innych sankcji. Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 11 ust. 2 projektu stanowi, że sędzia „ma prawo” złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się urzędu” w ciągu miesiąca od wejścia w życie ustawy. Oznacza to, że złożenie urzędu przez sędziego powołanego przez neo-KRS nie jest jego prawnym obowiązkiem.

Warto mieć też na uwadze, że każdy sędzia, kiedy tylko zechce, może w każdym czasie zrzec się urzędu (art. 68 § 1 u.s.p.). To samo dotyczy sędziów SN (art. 36 pkt 2 ustawy o SN). Senacki projekt w istocie zatem powtarza rozwiązanie już istniejące w prawie.

Wątpliwości budzi też cała procedura zgłaszania przez sędziów rekomendowanych wcześniej przez neo-KRS, którzy zrzekli się urzędu, „zgłaszania zamiaru powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu” (art. 11 ust. 2 i 3 projektu). Oświadczenia te mają następnie trafiać do poprzedniego pracodawcy sędziego składającego urząd.

O wiele bardziej poprawny byłby przepis, iż sędziowie ci po zrzeczeniu się urzędu automatycznie wracają na poprzednio zajmowane stanowiska.

W uzasadnieniu projektu czytamy na s. 17, iż „kandydatura sędziego powołanego obecnie w sposób wadliwy będzie mogła zostać ponownie rozpatrzona przez prawidłowo wybraną KRS, a sędzia będzie mógł zostać powołany przez Prezydenta na stanowisko sędziowskie w sposób wolny od wątpliwości prawnych”.

Jedną wątpliwość jednak pozostaje – jakie znaczenie będzie mieć w tej sytuacji pierwsze powołanie sędziego przez Prezydenta, a także, czy dwa kolejne powołania prezydenckie mogą dotyczyć tego samego sędziego?

Nieuzasadniony wydaje się zakaz kandydowania na członka KRS przez tych sędziów, którzy w okresie ostatnich 5 lat delegowani byli do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości, MSZ lub w Kancelarii Prezydenta, ale którzy w dacie kandydowania już w tych instytucjach nie pracują. W ich przypadku bowiem nie można już stawiać zarzutu, iż łączą oni funkcję orzecniczą z wykonywaniem czynności administracyjnych, co byłoby niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz.

W przepisie tym nie wskazano ponadto czasokresu zatrudnienia w organach władzy, który nie pozwoli sędziemu na kandydowanie do KRS. Z opiniowanego projektu wynika, że nawet miesięczne zatrudnienie sędziego w Ministerstwie Sprawiedliwości przekreśla go do jako przyszłego członka KRS.

Zastrzeżenie budzi nałożenie w projektowanym przepisie art. 11a ust. 2 na ogół sędziów obowiązku udziału w wyborach. Zastrzeżenia dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze, czynny udział w wyborach do wybieralnych organów konstytucyjnych oraz organów samorządu terytorialnego (a także zasadniczo jakichkolwiek innych organów) jest prawem obywateli (mówi się wszak o „prawach wyborczych”, nie zaś o „obowiązках wyborczych”). Wydaje się, że brak jest argumentów, by odstępować od tych zasad w omawianym przypadku. Po drugie, brak jest wskazania, w jaki sposób obowiązek udziału w wyborach przez sędziów miałyby być egzekwowane.

Trafnym rozwiązaniem jest powołanie Rady Społecznej przy KRS. Celowe byłoby jednak dokooptowanie do składu Rady Społecznej przedstawiciela Krajowej Rady Komorniczej, a także przedstawiciela syndyków i zarządców restrukturyzacyjnych.

Uniwersytet Jagielloński

Opinia

O projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
oraz niektórych innych ustaw

Projekt ustawy stanowi propozycję wykonania wyroku TSUE z 191.11.2019 r. C-585/18, C-624/18 i C-625/18¹ oraz uwzględnienia konsekwencji wyroku SN z 5.12.2019 r., III PO 7/18.

I. Wybór członków KRS

Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi, że w skład KRS wchodzi, obok innych członków, 15 sędziów wybranych spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Konstytucja nie precyzuje zatem, w jaki sposób mają zostać wybrani członkowie KRS reprezentujący środowisko sędziowskie. Wykładnia funkcjonalna Konstytucji, uwzględniająca również wyrażoną w jej art. 10 zasadę podziału władzy oraz ustanowioną przez art. 173 zasadę niezależności sądów, nakazuje przyjąć, że członkowie KRS reprezentujący sądy muszą być wybrani, po pierwsze, przez sędziów, a po drugie, spośród sędziów wszystkich sądów wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2. Z kolei ust. 4 art. 187 Konstytucji stanowi, że ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Tym samym ustawodawca zwykły jest kompetentny do uregulowania proporcji miejsc przysługujących poszczególnym kategoriom sądów. Projektowany art. 11a ust. 1 ustawy o KRS przyjmuje, że największą pulę członków będą wybierać sędziowie sądów rejonowych, z uwagi na ich największą liczbę w strukturze sądownictwa w Polsce. Taka regulacja nie budzi zastrzeżeń, podobnie jak rozwiązanie, że sędziowie sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych wybierają członków spośród wszystkich sędziów sądów powszechnych, bez konieczności ograniczania się jedynie do wyboru spośród sędziów danej kategorii sądów. Konstytucja nie wymaga bowiem ustanowienia proporcjonalnej reprezentacji wszystkich rodzajów sądów w KRS, również w obrębie poszczególnych ich struktur. Leszek Garlicki słusznie zatem podkreśla, że Konstytucja RP nie przesądza sposobu zorganizowania postępowania wyborczego do KRS: „Można (...) wyobrazić sobie zarówno jego powiązanie z istniejącym systemem samorządu sędziowskiego, co różnicuje siłę udziału sędziów z poszczególnych szczebli systemu

¹ Projekt nawiązuje też do wcześniejszych wyroków TSUE: C-64/16, C-619/18, C-216/18 oraz C-192/18,

sądowego, stosownie do rangi sądów poszczególnych szczebli i doświadczenia ich sędziów (...), jak i nawiązanie do typowych procedur wyborczych, opartych na zasadach powszechności, równości i bezpośredniości”². Opiniowany projekt zmierza właśnie w tym ostatnim kierunku. Tym samym projekt nie powieli zasad wyborczych obowiązujących przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r. Zasady te były kontrowersyjne z tego względu, że wprowadzały swoistą preferencję wyborczą dla sędziów wyższych instancji sądowych, a nadto różnicowały sposób wyboru członków KRS przez sędziów poszczególnych sądów, wpływając na zakres posiadanych przez sędziów czynnego i biernego prawa wyborczego.

Pozytywnie należy ocenić przepisy projektu odnoszące się do poszerzenia zakresu podmiotów mogących zgłaszać kandydatów. Mogą to czynić nie tylko sędziowie, ale również organy samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych, Krajowa Rada Prokuratorów, organy akademickie, a także grupa 2000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Na szczególne uznanie zasługują – na tle obserwowanych w praktyce działań zakłócających transparentność procesu wyborczego do obecnie wykreowanej KRS – przepisy projektu przewidujące publiczne wysłuchanie kandydatów, obejmujące ich wystąpienie i możliwość zadawania pytań przez obywateli³. Ze względu na spójność projektu z przepisami odnoszącymi się do przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przepis art. 11b ust. 1 pkt 6 powinien brzmieć: „organ, o którym mowa w art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 85), uprawniony do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne”. Pewnej korekty wymagałby również projektowany art. 11d ust. 3 pkt 2 *in fine*, ponieważ występuje tam nieprecyzyjne określenie „w terminie umożliwiającym prawidłowy przebieg wyborów” – postulowalibyśmy wprowadzenie terminu określonego konkretnie.

Oceniany projekt przewiduje w art. 7 ust. 1 wygaśnięcie mandatu dotychczasowych członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych przez Sejm spośród sędziów. Takie rozwiązanie nie budzi jednak wątpliwości konstytucyjnych, bo – jak trafnie podkreśla się w uzasadnieniu projektu – Konstytucja nie chroni praw nabytych niesłusznie. Tryb polegający na wyborze sędziowskich członków KRS przez Sejm narusza niezależność tego organu od władzy ustawodawczej (a pośrednio też wykonawczej, z uwagi na dysponowanie przez Radę

² L. Garlicki, komentarz do art. 187, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 5.

³ Należałoby jednak doprecyzować w projekcie, czego mają dotyczyć wystąpienia kandydatów na członków KRS, jak też zadawane pytania.

Ministrów poparciem większości sejmowej) i niweczy jego podstawową funkcję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Kadencja wybranych członków obecnej KRS nie może zatem korzystać z ochrony konstytucyjnej, gdyż sędziowie ci zostali wybrani na swoje stanowiska z naruszeniem konstytucyjnej 4-letniej kadencji poprzednich członków⁴.

Niezależnie od pozytywnej oceny zaproponowanych zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa odnoszące się do jej składu i sposobu powoływania jej członków spośród sędziów należałoby jednak rozważyć dalsze zamiany dotyczące samej procedury postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa. Przedstawione w projekcie w tym zakresie zmiany nie są bowiem wystarczające do prawidłowego, transparentnego ukształtowania postępowania zmierzającego do wyłonienia najlepszych kandydatów na sędziów i asesorów. Przykładowo w art. 31 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa należałoby doprecyzować podstawy wyłączenia członka Rady ze składu zespołu (np. gdy istnieją okoliczności mogące wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności członka zespołu⁵). W art. 35 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa można by dodać w ust. 2 nowy pkt 3, aby przy tworzeniu listy rekomendacyjnej uwzględniano – w przypadku kandydatów niebędących sędziami⁶ – opinie organów samorządu adwokackiego i radcowskiego oraz opinie organu uczelni uprawnionego do nadawania stopni naukowych w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Zmieniona powinna zostać także procedura zaskarżania uchwał w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa) w celu zapewnienia efektywnej ochrony kandydatów, którzy nie uzyskali rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa⁷. Konieczność zapewnienia efektywnej ochrony wynika nie tylko z art. 45 ust. 1

⁴ TK w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał znaczenie zasady kadencyjności oraz zakaz jej naruszania przez ustawodawcę, w szczególności gdy w grę wchodzi konstytucyjnie określona kadencja organu państwa. TK podkreślał też rolę i znaczenie sędziów w wyborze członków KRS. Odmienne i nietrafnie TK w wyroku z 25.03.2019 r. – szerzej por. D. Łukowiak, Głosa do wyroku TK z 25.03.2019 r., K 12/18, Przegląd Konstytucyjny nr 3 z 2019 r.

⁵ Przykładowo może chodzić o sytuację związaną z udziałem członka zespołu w postępowaniu, w którym w składzie sądu zasiada kandydat.

⁶ Chodzi o kandydatów będących adwokatami, radcami prawnymi, nauczycielami akademickim.

⁷ Obecne uregulowanie nie zapewnia należytej ochrony interesów kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. W szczególności dotyczy to prawomocności uchwały, jeśli nie została zaskarżona przez wszystkich uczestników postępowania (art. 43 ust. 2 i art. 44 ust. 1b ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa). W konsekwencji takiego uregulowania nawet w razie uchylenia uchwały przez SN lub NSA w stosunku do kandydata nie ma on szansy na uzyskanie powołania na urząd sędziego, jeżeli zostały już obsadzone wszystkie wolne miejsca w ramach prowadzonego konkursu. Ustawa powinna zatem rozróżniać sytuacje, w których liczba kandydatów jest mniejsza lub równa od liczby wolnych miejsc do obsadzenia w danym sądzie w ramach określonego konkursu (w takiej bowiem sytuacji obowiązujące rozwiązanie nie budzi zastrzeżeń), od sytuacji, gdy liczba kandydatów jest większa niż liczba miejsc do obsadzenia w danym sądzie w ramach określonego konkursu (wówczas odwołanie powinno wstrzymywać wykonanie uchwały w stosunku do kandydatów rekomendowanych przez Krajową Radę Sądownictwa do czasu rozpatrzenia takiego odwołania, a w razie jego

Konstytucji, lecz także ma na celu realizacji zasady równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji).

II. Ocena proponowanych zmian w ustawach: prawo o ustroju sądów wojskowych, prawo o ustroju sądów powszechnych, Sądzie Najwyższym i Instytucie Pamięci Narodowej

Projektowana ustawa zawiera przepisy zmieniające pięć innych ustaw, które wymagają dostosowania do proponowanych zmian. Są to: ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2216), ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2019 r., poz. 1881), ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 52, 55, 60, 125, 771, 1469, 1495, 1544), ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o Prokuraturze (Dz.U. z 2019 r., poz. 740) oraz ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r., poz. 825). Wybrany sposób i tryb nowelizacji spełniają ogólnie przyjęte wymogi w tym określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁸. W konsekwencji dodane przepisy zmieniające mają za zadanie uchylene niektórych przepisów ustawy zmienianej lub zastąpienie niektórych przepisów ustawy zmienianej przepisami o innej treści lub brzmieniu lub dodaniu do ustawy zmienianej nowych przepisów⁹.

Przygotowane zmiany w innych, poza ustawą o KRS, ustawach dotyczą zasadniczo dwóch zagadnień. Po pierwsze, likwidują Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego z jednoczesnym przekazaniem spraw, którymi Izba ta się zajmowała, innym izbom lub składom Sądu Najwyższego lub innym sądom. Po drugie, uchylają niektóre kompetencje organów władzy wykonawczej (Prezydenta RP, Ministra Sprawiedliwości) wkraczające w zakres właściwości sądów, które mogą być potraktowane jako naruszające koncepcję istoty władzy sądowniczej lub jej właściwości zasadniczej.

Najszerszy zakres zmian dotyczy ustawy o Sądzie Najwyższym, w której zawarte są przepisy o Izbie Dyscyplinarnej¹⁰. Nowelizacja pozostałych czterech ustaw, poza kwestiami omówionymi poniżej, ma na celu zharmonizowanie ich ze zmianami dokonanymi w ustawie o Sądzie Najwyższym. Zasadnie deroguje się z tych ustaw wskazane w projekcie przepisy

uwzględnienia – ustawa powinna nakazywać powtórna ocenę przez Krajową Radę Sądownictwa zgłoszonych kandydatów).

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 286.

⁹ Zob. § 82 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

¹⁰ Zob. art. 6 projektu ustawy.

dotyczące Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego¹¹. Likwidacja Izby Dyscyplinarnej stanowi konsekwencję wskazanych wyżej wyroków TSUE oraz SN, w świetle których Izba ta nie spełnia podstawowych wymagań (standardów) pozwalających uznać ją za sąd w rozumieniu wiążących Polskę aktów prawa UE oraz Konstytucji RP.

Zapewnieniu niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej służy przywrócenie zasady autonomii regulaminowej Sądu Najwyższego, która została zlikwidowana na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., mimo że stanowi ona jedną z formalnych gwarancji zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP). Z wyraźnego nakazu ustawodawcy ujętego w ramy art. 4 ustawy o SN z 2017 r. kompetencje w tym zakresie przekazano organowi władzy wykonawczej, tj. Prezydentowi RP. Słusznie zatem proponowana zmiana polega na przywróceniu kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego do uchwalania regulaminu Sądu Najwyższego dotyczącego wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego, szczegółowego podziału spraw między izbami oraz zasad wewnętrznego postępowania¹².

Projektowana ustawa przewiduje upoważnienie dla Prezydenta RP do wydania rozporządzenia określającego liczbę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, w tym liczbę Prezesów Sądu Najwyższego¹³. Proponowana konstrukcja upoważnienia wymaga uwzględnienia co najmniej dwóch kwestii. Po pierwsze, z formalnego punktu widzenia upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać wymogi zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, w tym określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści. Należałoby zatem rozważyć potrzebę doprecyzowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, np. poprzez użycie określenia „uwzględniając” lub „mając na uwadze”, które mogłoby stanowić ważne ograniczenie swobody Prezydenta RP w tym zakresie i jednocześnie pozwalałoby zapewnić właściwą realizację zasady niezależność sądów (art. 173 Konstytucji). Po drugie, materialnie rzecz ujmując projektodawca nie wskazał żadnych progów liczbowych (oddolnych lub odgórných), które wymagałyby uwzględnienia przy wydaniu rozporządzenia. Z formalnego punktu widzenia jedynym ograniczeniem pozostaje wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, który uruchamia procedurę wydania rozporządzenia. W zakresie ustalania liczby stanowisk sędziowskich ustawodawca nawiązał zatem do rozstrzygnięcia z

¹¹ Zob. art. 2 pkt 1, 3; art. 3 pkt 1,2; art. 4 pkt 1, 2, 4, 6, 7, 8; art. 5 pkt 1, 2 projektu ustawy.

¹² Zob. art. 6 pkt 2 projektu ustawy.

¹³ Zob. art. 6 pkt 3 projektu ustawy.

art. 23 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r., jednocześnie rezygnując z określenia dolnej liczby stanowisk sędziowskich (nie mniejszej niż 120) przewidzianej w art. 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. Kwestia ta wymagałaby doprecyzowania, ze względu na niebezpieczeństwo określenia zbyt małej, bądź przeciwnie, zbyt dużej liczby stanowisk sędziowskich. Najwięcej wątpliwości wywołuje ten pierwszy próg, który mógłby istotnie wpłynąć na zmniejszenie wydolności, a w skrajnych przypadkach sparaliżować działalność Sądu Najwyższego. Należy jednak podkreślić, że zbyt duża liczba sędziów Sądu Najwyższego może utrudnić ujednoczanie orzecznictwa sądów powszechnych.

Ważną kwestią realizującą postulat niezależności władzy sądowniczej jest zmiana w ustawach Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz Prawo o ustroju sądów powszechnych polegająca na pozbawieniu Ministra Sprawiedliwości kompetencji w zakresie powierzania obowiązków: sędziego sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym¹⁴, Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Wojskowych oraz Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Wojskowych¹⁵, sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym¹⁶ oraz Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych¹⁷. Celem wprowadzonych zmian jest zapewnienie realizacji konstytucyjnej zasady niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) oraz niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji) pozwalających na wyeliminowanie niedopuszczalnego wpływu władzy wykonawczej (Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości) na władzę sądowniczą (realizacja zasady podziały władzy, art. 10 Konstytucji RP).

III. Umorzenie postępowań i zawieszenie postępowań toczących się przed KRS

Art. 8. 1. Postępowanie w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym toczące się przed Krajową Radą Sądownictwa umarza się.

2 Postępowanie w sprawie indywidualnej innej niż sprawa, o której mowa w ust. 1, ulega zawieszeniu do czasu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 7 ust. 2 niniejszej ustawy.

Rozwiązanie polegające na umorzeniu postępowania dotyczącego jednostkowego powołania do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym

¹⁴ Zob. art. 2 pkt 2 projektu ustawy.

¹⁵ Zob. art. 2 pkt 4 projektu ustawy.

¹⁶ Zob. art. 4 pkt 3 projektu ustawy.

¹⁷ Zob. art. 4 pkt 5 projektu ustawy.

należy ocenić pozytywnie. Realizuje on założenie, które legło u podstaw projektu ustawy, jakim jest zapobieżenie dokonywania oceny kandydata przez skład Rady, który zgodnie z wyrokiem TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., wydanym w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, został ukształtowany wadliwie, co z kolei ma wpływ na przymiot niezależności sędziów, którzy zostaliby powołani w procedurze nominacyjnej przy takim składzie Rady. W rezultacie, w toczących się postępowaniach nie pozostaną w mocy żadne czynności przez wadliwie ukształtowany skład personalny Rady, które mogłyby mieć wpływ na przedstawienie Prezydentowi kandydata. Umorzenie postępowania sprawi bowiem, że ewentualne powtórne postępowanie z udziałem tego kandydata będzie prowadzone od nowa, przed składem Rady wybranym już na podstawie projektowanej ustawy.

Podobnie pozytywnie należy ocenić rozwiązanie polegające na zawieszeniu innych postępowania. Przyjęta dystynkcja jest uzasadniona tym, że w tych innych postępowaniach ich wynik nie będzie niósł ryzyka powołania na urząd sędziego lub asesora osoby, która nie spełniałaby wymogu tzw. niezależności wewnętrznej.

Zasugerować należy doprecyzowanie kwestii nastąpienia skutku tej regulacji. Wprawdzie ani z pozostałych projektowanych regulacji, ani z uzasadnienia nie wynika, aby konieczne było wydawanie formalnego orzeczenia w przedmiocie umorzenia lub zawieszenia postępowania, to jednak brzmienie przepisu pozwala na jego rozumienie także w ten sposób, iż orzeczenie takie powinno być obligatoryjnie wydane, zwłaszcza, że podobny skutek w art. 9 ust. 1 ujęto innymi słowami „podlega umorzeniu”. Dodatkowo, może to wywołać niepewność co do tego, z jaką datą dane postępowanie zostało umorzone lub zawieszone. Dlatego, w celu uniknięcia takich ewentualnych wątpliwości, wydaje się właściwym zastąpienie w ust. 1 słów „umarza się” słowami „ulega umorzeniu z mocy prawa”, a w ust. 2 po słowach „ulega zawieszeniu” należy dodać słowa „z mocy prawa”.

Wskazane jest również doprecyzowanie, że zakresem umorzenia objęte są toczące się przed KRS w dniu wejścia w życie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 16 projektu ustawy (dzień wygaśnięcia mandatów członków wybranych na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy o KRS) postępowania w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym postępowania nominacyjne przed KRS („...toczące się przed Krajową Radą Sądownictwa w dniu wejścia w życie art. 7 ust. 1 niniejszej ustawy...”)

Po takiej korekcie projektowanych przepisów, ich uchwaleniu i wejściu w życie, będzie określony jednoznacznie skutek *ex lege*, jak i moment, w którym on następuje (z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy – art. 16 projektu).

IV. Utrata mocy uchwał KRS w sprawach indywidualnych

Art. 9. 1. Uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym podjęte przez Krajową Radę Sądownictwa, w której skład wchodził członkowie wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, tracą moc.

2. Postępowanie wszczęte na skutek odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w ust. 1, podlega umorzeniu.

3. Sprawy indywidualne inne niż sprawy dotyczące powołania do pełnienia urzędu sędziego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym rozstrzygnięte uchwałami Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodził członkowie wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, podlegają ponownemu rozpatrzeniu na wniosek uczestnika postępowania zgłoszony w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Przyjęta w projektowanym art. 9 regulacja jest konsekwencją przyjętego założenia projektu ustawy, iż w konstytucyjnie dopuszczalnym zakresie skutki funkcjonowania wadliwie obsadzonej KRS powinny zostać zniesione. Wydaje się, że utrata mocy uchwał rekomendujących danego kandydata nie będzie naruszać żadnych prawa nabytych, ani interesów w toku – chronionych art. 2 Konstytucji – ponieważ pozytywne zaopiniowanie przez KRS nie gwarantuje powołania danej osoby przez głowę państwa. Ponadto, nie pozbawia kandydata prawa do ponowienia wniosku. Poza tym trudno w tym przypadku mówić o prawach słusznie nabytych, o czym była mowa wyżej.

Jeśli chodzi o regulację zawartą w projektowanym ust. 2, to zakłada on konstrukcję analogiczną do przyjętej w art. 8 ust. 1 projektu ustawy i uwagi wyrażone w stosunku do tego przepisu zachowują swoją aktualność, także jeśli chodzi o doprecyzowanie skutku i terminu umorzenia postępowania, poprzez dodanie na końcu słów „z mocy prawa”.

W art. 9 ust. 3 konieczne jest dodanie zdania drugiego w następującym brzmieniu: „W razie skutecznego złożenia wniosku uchwała Krajowej Rady Sądownictwa traci moc”.

V. Uwagi do art. 10 projektu ustawy

Art. 10. W przypadku obwieszczenia o wolnym stanowisku sędziowskim albo wolnym stanowisku asesorskim, które zostało ogłoszone od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych

ustaw (Dz. U. poz. 3) i przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, termin, o którym mowa w art. 57 § 1 ustawy zmienianej w art. 4 albo termin, o którym mowa w art. 31 § 2 ustawy zmienianej w art. 6, biegnie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Ponowne otwarcie terminów do złożenia wniosku w postępowaniach o powołanie na urząd sędziego albo asesora sądu administracyjnego oraz przesunięcie rozpoczęcia biegu terminu zgłoszenia kandydatury na wolne stanowiska sędziowskie i asesorskie na dzień wejścia w życie ustawy należy uznać za logiczną konsekwencję treści art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy.

Wątpliwości budzi jednak zupełność projektowanej regulacji. Przede wszystkim przepis art. 10 nie przewiduje, że dotychczasowe – w istocie wadliwe – obwieszenia o wolnych stanowiskach sędziowskich i asesorskich (opublikowane w Monitorze Polskim w okresie od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie niniejszej ustawy) zachowują moc, a postępowania nominacyjne (zmierające do obsadzenia wolnych stanowisk sędziowskich/asesorskich) podlegają ponownemu wszczęciu.

Projektodawca powinien mieć na względzie, że mający zastosowanie do kandydatów do objęcia urzędu sędziego Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (stosownie do art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych) obowiązujący od dnia 3 kwietnia 2018 r. przepis art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym odebrał kompetencje Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego oraz Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego do obwieszczania o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym i przyznał te kompetencje Prezydentowi RP, który następnie wydał akty urzędowe o obwieszczeniu o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co zostało ocenione przez Sąd Najwyższy w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, jako sprzeczne z art. 144 ust. 2 w zw. z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP (pkt 34 uzasadnienia). Jeżeli więc projektodawca podziela stanowisko Sądu Najwyższego, powinien wprowadzić dodatkową regulację, z której będzie wynikało, że obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym ogłoszone w okresie od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie projektowanej ustawy tracą moc, a Prezydent RP

po uzyskaniu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów ponownie obwieszcza o powyższych stanowiskach w określonym terminie (np. jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy).

VI. Status osób powołanych na stanowiska sędziowskie przy udziale wadliwie wybranej KRS

Art. 11. 1. Sędzia Sądu Najwyższego, sędzia sądu powszechnego, sędzia sądu administracyjnego, sędzia sądu wojskowego oraz asesor sądowy w sądzie administracyjnym, który został powołany na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodzi członkowie wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, nie może wykonywać czynności wynikających z tego powołania.

2. W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy sędzia oraz asesor sądowy, o którym mowa w ust. 1, ma prawo złożyć oświadczenie o rzeczeniu się urzędowi wraz z jednoczesnym zgłoszeniem zamiaru powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu.

3. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, właściwy organ przekazuje:

1) Krajowej Radzie Sądownictwa – w przypadku gdy oświadczenie obejmuje zgłoszenie zamiaru powrotu na stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego, asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym albo sędziego sądu administracyjnego;

2) Prokuratorowi Generalnemu – w przypadku gdy oświadczenie obejmuje zgłoszenie powrotu na stanowisko prokuratora;

3) Prezesowi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – w przypadku gdy wniosek dotyczy powrotu na stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;

4) rektorowi szkoły wyższej, dyrektorowi instytutu naukowego Polskiej Akademii Nauk lub dyrektorowi instytutu badawczego – w przypadku gdy wniosek dotyczy powrotu na stanowisko nauczyciela akademickiego lub pracownika naukowego;

5) kierownikowi właściwego urzędu – w przypadku gdy wniosek dotyczy powrotu na stanowisko w instytucji publicznej.

4. Zajmowanie stanowiska sędziego po upływie terminu, o którym mowa w ust. 2, stanowi oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, za którą sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia sędziego z urzędu.

5. Przepis ust. 4 stosuje się odpowiednio do asesora sądowego, o którym mowa w ust. 1.

Wyrok TSUE z 19.11.2019 r., C-58518, C-62418 i C-625/18 oraz uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, stwierdzają, że powołana na mocy ustawą z 8 grudnia 2017 r. KRS nie jest organem niezależnym. W konsekwencji osoby powołane na stanowiska sędziowskie przy jej udziale nie gwarantują, że sąd rozpoznający sprawę z ich udziałem będzie bezstronny.

Podstawowe przyczyny wadliwości w procesie powołania sędziów:

- skrócenie kadencji KRS
- wybór nowych członków z udziałem czynnika politycznego
- brak niezależności kandydatów od organów pozasądowych,
- wadliwość wyboru członków KRS
- obwieszczenia prezydenta o wolnych stanowiskach sędziowskich w SN bez kontrasygnaty
- brak weryfikacji wymagań kandydatów na sędziów w postępowaniu przed KRS oraz brak możliwości zaskarżenia uchwał KRS rekomendujących kandydatów nie spełniających konstytucyjnych i ustawowych wymagań
- wadliwość mechanizmu konkursowego prowadziła do różnego stopnia wadliwości w powoływaniu poszczególnych sędziów. Może to prowadzić do trwałego pozbawienia możliwości utworzenia bezstronnego składu sądu z udziałem takiego kandydata.
- istotne znaczenie dla oceny bezstronności sędziego mogą mieć okoliczności występujące po stronie samego kandydata (por. pkt 52 uchwały SN, np. charakter awansu, powołanie kandydata o wyraźnie niższych kompetencjach niż pozostali itp.).

Z powyższego wynika, że sędziowie, o których mowa w art. 11 ust. 1 projektu ustawy:

a) nie posiadają domniemania niezawisłości, b) brak tego domniemania oraz inne wady o charakterze indywidualnym związane z procedurą powołania takiego sędziego mogą uniemożliwiać utworzenia z jego udziałem bezstronnego składu sędziowskiego.

Z wskazanej wyżej uchwały połączonych trzech Izb SN wynika, że w poszczególnych postępowaniach sądowych należy, przy użyciu różnych instrumentów procesowych badać status takiego sędziego oraz możliwość wydania z jego udziałem bezstronnego orzeczenia. Wskazany w uchwale SN mechanizm gwarancyjny nie jest wystarczający. Potwierdza to zresztą sam SN.

Projekt ustawy, opierając się na ustaleniach poczynionych przez TSUE i SN, powinien uporządkować sytuację prawną przez przywrócenie prawa do bezstronnego sądu. Równocześnie projekt ustawy powinien czynić zadość wymogom art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Projektowane przepisy art. 11 ust. 2 i 3 nie budzą zastrzeżeń. Natomiast konstrukcje przyjęte w art. 11 ust. 1 i 4 projektu ustawy budzą zasadnicze wątpliwości co do ich zgodności z normami Konstytucji.

Z treści uzasadnienia projektu wynika, że projektodawcy mają świadomość konstytucyjnej gwarancji nieusuwalności sędziów (z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP) i że ewentualne złożenie z urzędu może nastąpić wyłącznie na mocy orzeczenia sądu, wydanego po spełnieniu przesłanek ustawowych. Projektodawcy deklarują, że przyjęte w art. 11 projektu rozwiązanie szanuje te zasady i dlatego „status prawny sędziów, którzy zostali powołani przez Prezydenta na wniosek KRS, w składzie sprzecznym z prawem UE, może zostać oceniony wyłącznie przez sąd w postępowaniu dyscyplinarnym”. Projektodawcy wskazują także, że „od dnia wydania wyroku TSUE nie ma już wątpliwości co do tego, że sędziowie SN, sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych powołani na wniosek KRS, w której zasiadali członkowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy o KRS, zostali powołani z naruszeniem prawa UE. Od tego dnia sędziowie ci mają pełną świadomość tego, że zostali powołani na zajmowane stanowiska w sposób wadliwy. W tym kontekście dalsze zajmowanie tego stanowiska, bez poddania się procedurze uzdrawiającej ich status, o której mowa niżej, należy uznać za delikt dyscyplinarny. Trwanie w tym delikcie powinno skutkować złożeniem z urzędu.”.

Regulacja zawarta w art. 11 ust. 1 jest niezgodna z art. 180 ust. 1 Konstytucji. Sens regulacji konstytucyjnej polega na zagwarantowaniu sędziemu możliwości wykonywania czynności wiążących się z powołaniem na urząd sędziego. Jak podkreśla się w literaturze, „usunięciem sędziego, o którym mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, byłoby zarówno arbitralne pozbawienie go urzędu, jak też arbitralne pozbawienie go możliwości orzekania przy formalnym pozostawieniu na stanowisku”.¹⁸ Dlatego też art. 11 ust. 1 powinien zostać skreślony (w konsekwencji zmieniona powinna zostać numeracja ustępów tego artykułu, a także treść ust. 5, odsyłającego do ust. 1).

Jeśli natomiast chodzi o art. 11 ust. 4, to skoro projekt oparty jest na założeniu, że dokonane w tych warunkach przez Prezydenta akty powołania sędziów pozostają w mocy, tym samym osoby te pozostają sędziami i ich status sędziego nie może być kwestionowany. Nie ma więc podstaw do formułowania wobec osób, których projektowany przepis miałyby

¹⁸ Tak P. Karlik, P. Wiliński, w: Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 180, nb 4.

dotyczyć, zarzutu, że nie poddały się procedurze sanacyjnej, skoro ich status sędziego nie budzi wątpliwości. Już z tego względu projektowany art. 11 ust. 4 należy uznać za wadliwy.

Projektowany art. 11 ust. 4 budzi także inne, poważne zastrzeżenia. W rzeczywistości zawiera on dwie normy. Normą wynikającą pośrednio jest norma sankcjonowana - zobowiązująca sędziego do zrzeczenia się urzędu, a wyrażona wprost jest norma sankcjonująca niewykonanie tego obowiązku - w postaci obligatoryjnego złożenia sędziego z urzędu przez sąd dyscyplinarny. Obie te normy budzą zasadnicze wątpliwości konstytucyjne.

Pierwsza z nich - wykreowany ustawą obowiązek zrzeczenia się przez sędziego z urzędu jest oczywiście niezgodny z zasadą nieusuwalności sędziów.

Druga norma, stanowi próbę obejścia regulacji konstytucyjnej, pozwalającej na złożenie sędziego z urzędu tylko na mocy orzeczenia sądu. Zachowane byłyby jedynie warunki formalne: orzeczenie sądu i przesłanka ustawowa. Jednak od strony materialnej, regulacja byłaby niezgodna z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ rozpoznanie sprawy przez sąd byłoby czystą formalnością, sprowadzającą się do stwierdzenia istnienia ustawowej przesłanki i wydania orzeczenia zawierającego sankcję bezwzględnie oznaczoną. W sensie praktycznym oznaczałoby to złożenie sędziego z urzędu *ex lege*, „upozorowane” jedynie w postaci orzeczenia sądowego¹⁹. Podobna regulacja była już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnej w sprawie o sygn. akt K 24/98 i wówczas Trybunał stwierdził, że „przyjęcie takiej konstrukcji stawiałoby pod znakiem zapytania sens i skuteczność gwarancji z art. 180 ust. 1 konstytucji, bowiem całe postępowanie przed sądem dyscyplinarnym sprowadzone by zostało do roli zbędnej formalności.” (wyrok TK z 21.10.1998 r., K 24/98).

Z tego też względu również art. 11 ust. 4 projektu ustawy powinien zostać gruntownie zmieniony lub usunięty z projektu ustawy.

Powyższe uwagi nie dotyczą statusu asesorów sądowych, którzy nie korzystają z konstytucyjnej gwarancji nieusuwalności, a ich status reguluje ustawa o ustroju sądów administracyjnych. Niemniej wydaje się, że mechanizmy prawne ustawy powinny być skonstruowane w sposób analogiczny w stosunku do obu grup.

Uporządkowanie sytuacji prawnej przez przywrócenie prawa do bezstronnego sądu w zgodzie z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji byłoby możliwe, gdyby w art. 11 ust. 4 projektu

¹⁹ Należałoby rozważyć, czy sąd orzekający w sprawie złożenia sędziego z urzędu nie powinien stosować testu niezawisłości sędziowskiej, o którym mowa w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20.

ustawy zrezygnowano z automatyzmu sankcji. Należałoby przyjąć, że rażącym naruszeniem prawa jest pozostawanie na stanowisku wadliwie powołanego sędziego, który nie jest niezawisły i nie gwarantuje tym samym prawa do bezstronnego sądu. Brak niezawisłości nie może wynikać jednak *ex lege* z przepisu projektu (ze względu na wadliwość KRS), lecz powinien być stwierdzony przez sąd dyscyplinarny. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej naruszenia prawa w procedurze powołania sędziego, będą one z reguły prowadziły do stwierdzenia przez sąd dyscyplinarny trwałego (nie tylko w jednostkowej sprawie) braku niezawisłości. Na tej podstawie sąd dyscyplinarny powinien orzec złożenie sędziego z urzędu. W praktyce może jednak wystąpić sytuacja, w której sąd dyscyplinarny, pomimo udziału w procedurze wadliwego KRS, uzna, że wadliwość ta nie skutkowałą brakiem trwałej niezawisłości, a w konsekwencji nie uzasadnia złożenia sędziego z urzędu.

Proponowany art. 11 ust. 4 mógłby zatem brzmieć następująco:

„Zajmowanie stanowiska sędziego²⁰ po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1²¹, stanowi oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, jeżeli całokształt okoliczności związanych z powołaniem sędziego wskazuje, że nie posiada on cechy niezawisłości. W razie stwierdzenia przez sąd dyscyplinarny, że sędzia nie posiada cechy niezawisłości, sąd wymierza karę złożenia sędziego z urzędu.”

Należałoby rozważyć także wprowadzenie dalszych ustępów do art. 11, doprecyzowujących postępowanie związane z zajmowaniem stanowiska sędziego lub asesora po upływie terminu do złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 (wg. nowej numeracji – zob. przypis 21), a także łagodzący rygorystykę sankcji złożenia sędziego z urzędu:

„6. Właściwy rzecznik dyscyplinarny w terminie 14 dni od dnia bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w art. 11 ust. 1, wszczyna z urzędu postępowanie dyscyplinarne i przedstawia obwinionemu sędziemu albo asesorowi sądu administracyjnego

²⁰ Można w nowym ust. 4 dodać „i asesora sądowego w sądzie administracyjnym”, a wówczas zbędny stałby się dotychczasowy ust. 5 art. 11 projektu ustawy. W razie przyjęcia tego rozwiązania proponowane nowe ust. 6 i 7 powinny otrzymać nowe oznaczenie, a także powinno zostać zmienione odesłanie w ust. 7 (do ust. 5 zamiast ust. 6).

²¹ Przy założeniu, że dotychczasowy ust. 1 w art. 11 projektu ustawy zostanie skreślony, dotychczasowy ust. 2 uzyskałby oznaczenie jako ustęp 1. Treść tego ustępu powinna zostać zmieniona w następujący sposób: „W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy sędzia Sądu Najwyższego, sędzia sądu powszechnego, sędzia sądu administracyjnego, sędzia sądu wojskowego oraz asesor sądowy w sądzie administracyjnym, którzy zostali powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodzili członkowie wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, mają prawo złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się urzędu wraz z jednoczesnym zgłoszeniem zamiaru powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu.” Do rozważenia jest także możliwość przyznania takiemu sędziemu (ale nie asesorowi) prawa do przejścia w stan spoczynku we wskazanym terminie, w szczególności gdy osoba taka była już wcześniej sędzią.

zarzut dyscyplinarny oparty na okolicznościach wskazanych w art. 11 ust. 4, a następnie kieruje do właściwego sądu dyscyplinarnego wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej. Właściwy sąd dyscyplinarny rozpoznaje powyższy wniosek w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej.”

„7. Złożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 niniejszej ustawy, oraz prawomocny wyrok sądu dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 11 ust. 6, nie stoją na przeszkodzie ponownemu zgłoszeniu kandydatur do objęcia urzędu sędziego albo asesora sądu administracyjnego przez osoby, które złożyły powyższe oświadczenie lub zostały prawomocnie ukarane w powyższy sposób.”

VII. Uwagi do art. 12 projektu ustawy

Art. 12. 1. Orzeczenia wydane przez sądy, w których składzie uczestniczył sędzia lub asesor sądowy, o którym mowa w art. 11 ust. 1, pozostają w mocy.

2. Orzeczenia wydane przez sądy, w których składzie uczestniczyli sędziowie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, są nieważne.

3. Okoliczność, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do wniesienia środka zaskarżenia, a także wniosku albo skargi o wznowienie postępowania.

4. Wniosek albo skargę o wznowienie postępowania opartą na podstawie, o której mowa w ust. 3, można wnieść w terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Terminów, o których mowa w art. 407 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, 1495, 1649 i 1818) oraz art. 277 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) nie stosuje się.

5. Koszty sądowe w sprawach, o których mowa w ust. 3, ponosi Skarb Państwa.

Przepisy art. 12 projektu ustawy regulują skutki orzeczeń wydanych przez sądy, w których składzie uczestniczył sędzia lub asesor sądowy powołany na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodził członek wybrany na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 projektu ustawy.

Zasada utrzymania w mocy orzeczeń wydanych przez sądy, w których składach uczestniczyli sędziowie albo asesory sądów administracyjnych, o których mowa w art. 11 ust. 1 projektu ustawy, nie budzi wątpliwości.

W ust. 1 należałoby jednak dodać, że utrzymane w mocy są także zarządzenia wydawane jednoosobowo przez prezesa sądu bądź przewodniczącego wydziału (składu orzekającego), zwłaszcza w postępowaniu karnym (np. o zwrocie aktu oskarżenia oskarżycielowi – por. art. 337 § 1 k.p.k.; o odmowie przyjęcia środka odwoławczego – art. 429 § 1 k.p.c.), które są mogą być nawet bardziej narażone na skutki wydawania ich przez osoby powołane w sposób niegwarantujący zachowania niezawisłości sędziowskiej.

W ust. 3 można by doprecyzować, że możliwość zaskarżenia dotyczy wyłącznie tych orzeczeń i zarządzeń, które są w myśl uregulowania procesowego zaskarżalne. Wydaje się, że nie byłoby zasadne otwieranie drogi do kontroli tych decyzji procesowych, które nie podlegają zaskarżeniu (są to zresztą zwykle decyzje o mniejszej doniosłości, czy nienaruszające interesów stron). Możliwość wznowienia postępowania na podstawie okoliczności, o których mowa w ust. 1, powinna zaś odnosić się tylko do prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie.

Projektowany art. 12 ust. 3 oparty jest na założeniu, że w każdym przypadku wydania orzeczenia - o ile mamy do czynienia z powołaniem sędziego lub asesora w sposób określony w art. 11 ust. 1 projektu ustawy - zachodzi nieważność postępowania. Nie wydaje się to w pełni uzasadnione, skoro sam projektodawca wskazuje, że osoby te mają status sędziego (asesora). W szczególności, gdyby na skutek wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 11 ust. 4 projektu ustawy, nie został potwierdzony zarzut, że sędzia (asesor) nie posiada cechy niezawisłości, brak byłoby podstaw do wznowiania postępowania. Ponieważ postępowanie o wznowienie postępowania, w którym orzekał sędzia lub asesor powołany w sposób określony w art. 11 ust. 1 projektu ustawy, i postępowanie, o którym mowa w art. 11 ust. 4 projektu ustawy, mogą się toczyć równolegle, należałoby uregulować kwestie, czy postępowanie w sprawie o wznowienie postępowania nie powinno zostać zawieszona do czasu zakończenia postępowania, o którym mowa w art. 11 ust. 4 projektu ustawy (zwłaszcza gdyby brak było automatyzmu w zakresie orzeczenia kary złożenia z urzędu, co sugeruje się w niniejszej opinii).

Nie jest jasne, czy wznowienie w postępowaniu karnym ma następować tylko na wniosek strony (co wydaje się wynikać z art. 12 ust. 4 projektu ustawy), czy też z urzędu. Trzeba bowiem pamiętać, że art. 542 § 3 k.p.k. przewiduje wznowienie postępowania karnego z urzędu, m.in. z powodu sądu nienależycie obsadzonego (art. 542 § 3 w zw. z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.), czyli przyjmując wykładnię z uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23

stycznia 2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20, orzekanie przez sędziego, o którym mowa w art. 11 ust 1 projektu ustawy, może być też podstawą wznowienia postępowania karnego z urzędu. Powstaje zatem pytanie, czy projektodawcy taką możliwość chcą dopuścić, czy też wykluczyć; w tym ostatnim wypadku konieczne byłoby wyraźne zastrzeżenie tego w treści art. 12 ust 4 projektu ustawy. Ta kwestia wiąże się ściśle z innym zagadnieniem, a mianowicie czy wznowienie postępowania na podstawie art. 12 ust. 3 projektu ustawy ma stanowić samodzielną podstawę wznowienia, obok istniejących już w przepisach postępowania cywilnego (art. 401 pkt 1 k.p.c.), postępowania karnego (art. 542 § 3 w zw. z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.) i postępowania sędowo-administracyjnego (art. 271 pkt 1 w zw. z art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) podstaw do wznowienia postępowania z powodu sądu nienależycie obsadzonego (sprzecznego z przepisami ustawy). Ma to znaczenie nie tylko ze względu na możliwość wznowienia postępowania karnego z urzędu, o czym była mowa, ale także z uwagi na to, że nie można wykluczyć, iż skład orzekający w sprawie był nieprawidłowy nie tylko z powodu zasiadania w nim sędziego, o którym mowa w art. 11 ust. 1 projektu ustawy (np. w składzie sądu nie uczestniczyli ławnicy, mimo że ustawa przewiduje skład sądu z ich udziałem, por. np. art. 28 § 2 i 4 k.p.k.). Jak się wydaje, twórcy projektu zakładali, że okoliczności, o których mowa w art. 11 ust. 1, mogą stanowić samodzielną podstawę zaskarżenia lub wznowienia postępowania. Kwestia ta, ze względu na wagę podniesionego problemu, powinna zostać jednak wyraźnie rozstrzygnięta w projekcie ustawy, tym bardziej że z pkt 2 uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20 wynika, iż nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3). Być może zatem – mając na uwadze, że sądy mogły się już stosować do wykładni przyjętej w uchwale połączonych Izb SN – należałoby przyjąć również w projekcie, że wznowienie postępowania w myśl art. 12 ust. 3 projektu ustawy zasadne jest dopiero wówczas, gdy wadliwość procesu powoływania sędziego lub asesora prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Oznaczałoby to brak

automatyzmu w zakresie wznowienia postępowania (na co wskazuje art. 12 ust. 3 projektu ustawy w jego aktualnym brzmieniu). Byłoby to też rozwiązanie spójne z proponowanym nowym uregulowaniem kwestii postępowania, o którym mowa w art. 11 ust. 4 projektu ustawy.

Jeżeli chodzi o wznowienie postępowania w sprawie karnej, pojawia się także dodatkowa wątpliwość, czy wznowienie oparte na podstawie art. 12 ust. 3 projektu ustawy może nastąpić tylko na korzyść oskarżonego, czy też na jego niekorzyść (np. wznowienie prawomocnego uniewinnienia na wniosek prokuratora lub pokrzywdzonego-oskarżyciela posiłkowego). Wydaje się, że zasadne byłoby dopuszczenie wznowienia w obu kierunkach, z zastrzeżeniem ograniczenia podobnego jak w przypadku kasacji (art. 524 § 3 k.p.k.), czy wznowienia z urzędu (art. 542 § 5 k.p.k.), czyli że niedopuszczalny jest wniosek o wznowienie na niekorzyść oskarżonego wniesiony po upływie roku od uprawomocnienia się orzeczenia. Podobnie w przypadku sprawy cywilnej należałoby wykluczyć możliwość wznowienia postępowania prawomocnie zakończonego w sprawie o rozwód, unieważnienie małżeństwa lub stwierdzenie nieistnienia małżeństwa, jeżeli po uprawomocnieniu się orzeczenia choćby jedna ze stron zawarła nowy związek małżeński (por. art. 400 k.p.c.).

Przyjęcie, że podstawa wznowienia postępowania z art. 12 ust. 3 projektu ustawy stanowi inną niż nieważność podstawą wznowienia postępowania, powoduje też, że wznowienie postępowania rodzi obowiązek rozpoznania sprawy na nowo w granicach, jakie określa podstawa wznowienia (art. 412 § 1 k.p.c.). Powstaje wówczas problem, co oznacza na gruncie analizowanego przypadku wznowienie „w granicach, jakie określa podstawa wznowienia”. Powoduje to problem, że w postępowaniu o wznowienie postępowania sąd cywilny – stosując zwłaszcza kryteria wynikające z uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, dojdzie do wniosku, że brak jest podstaw do wznowienia, zaś sąd dyscyplinarny – w razie wszczęcia postępowania z art. 11 ust. 4 projektu ustawy (w proponowanym w opinii brzmieniu) – dojdzie jednak do wniosku, że całokształt okoliczności związanych z powołaniem sędziego wskazuje, iż sędzia nie posiada cechy niezawisłości. Dlatego konieczna jest synchronizacja przepisów art. 11 i art. 12 projektu ustawy.

Ponadto regulacja dotycząca ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów sądowych (art. 12 ust. 5 projektu ustawy) nie może być uznana za wystarczającą. Skoro za konieczność

wznawiania postępowań odpowiedzialne jest Państwo, to również Państwo powinno ponosić koszty procesu (a nie tylko koszty sądowe) wywołane wznowieniem postępowania.

Podsumowując powyższe uwagi dotyczące art. 12 projektu ustawy, należy stwierdzić, że wymaga on jeszcze gruntownego przemyślenia, zwłaszcza w świetle uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20 i podniesionych wątpliwości na gruncie poszczególnych procedur sądowych (postępowania cywilnego, postępowania karnego i postępowania sądowo-administracyjnego), a także uzgodnienia jego treści ze względu na postępowanie przewidziane w projektowanym w art. 11 ust. 4.

Kraków, 10 lutego 2020 r.

Kielce, 05.02.2020

**Opinia dr. hab. Andrzeja Adameczyka, prof. UJK,
dot. rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej
Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw**

I. W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że „celem projektowanej ustawy jest dostosowanie przepisów prawa krajowego, w zakresie obowiązku zapewnienia każdemu prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu, do wymogów wynikających z prawa Unii Europejskiej – art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (...) Sąd Najwyższy Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, opierając się na wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) orzekł, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W konsekwencji powyższego Sąd Najwyższy orzekł również, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego (...). W tym stanie rzeczy – z uwagi na wymóg zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej – powstała konieczność przeprowadzenia zmian ustawowych, zapewniających dostosowanie norm krajowych do norm unijnych”. Mając na uwadze okoliczności, które skłoniły autorów do zgłoszenia projektu ustawy, należy wyrazić wątpliwość, czy wyrok Sądu Najwyższego zapadły w konkretnej sprawie (na skutek wniesienia zażalenia sędziego NSA na uchwałę KRS) powinien bezpośrednio determinować zmiany w polskim prawie konstytucyjnym. W kontekście uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20, dalej jako uchwała trzech izb SN) można przyjąć pogląd o takiej konieczności, jednakże projekt ustawy nie mógł się do niej odnosić, gdyż jest wcześniejszy. Proponowane rozwiązania są przy tym bardziej radykalne aniżeli wynikałoby to z późniejszej uchwały trzech izb SN.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 projektu ustawy „Sędzia Sądu Najwyższego, sędzia sądu powszechnego, sędzia sądu administracyjnego, sędzia sądu wojskowego oraz asesor sądowy w sądzie administracyjnym, który został powołany na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodził członek wybrany na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, nie może wykonywać czynności wynikających z tego powołania”. W terminie miesiąca

od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy sędzia oraz asesor sądowy będą mogli złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się urzędu wraz z jednoczesnym zgłoszeniem zamiaru powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu. Niezłożenie tego oświadczenia stanowi w myśl art. 11 ust. 4 projektu ustawy „oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, za którą sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia sędziego z urzędu”. Z kolei zgodnie z uchwałą trzech izb SN nienależyta obsada sądu (art. 439 §1 pkt 2 k.p.c.) lub sprzeczność składu sądu z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.) wymaga wykazania, że wadliwość procesu powoływania sędziego prowadzi w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i obywatela. Udział osoby powołanej na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3) nie został więc uznany przez Sąd Najwyższy działający w skład trzech izb za równoznaczny z nienależytą obsadą sądu w rozumieniu kodeksu postępowania cywilnego czy sprzecznością składu sądu z przepisami prawa w ujęciu kodeksu postępowania karnego.

Projektodawca powinien więc rozważyć argumenty prawne wynikające z pisemnego uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego. Jest to niezbędne ze względu na fakt, że ww. uchwała ma moc zasady prawnej, wiążącej wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego.

II. Uzasadnienie projektu ustawy nie odnosi się do szeregu okoliczności o istotnym znaczeniu prawnym. Brak jest w szczególności głębszego rozważenia kwestii ustawowego pozbawienia stanowiska osób powołanych przez Prezydenta RP na urząd sędziego (dlaczego prawa tych osób zostały nabyte niesłusznie? czy charakter prawny powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP nie stoi na przeszkodzie ustawowemu pozbawieniu nabytych praw? czy wzięto pod uwagę ewentualne roszczenia odszkodowawcze osób pozbawionych urzędu?).

III. Odnosząc się do przedłożonego projektu nie można tracić z pola widzenia tej okoliczności, że w łonie trzeciej władzy pojawił się dramatyczny dualizm poglądów na temat reformy ustroju sądownictwa i jej skutków. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 marca 2019 r. (sygn. K 12/18, OTK-A2019/17, LEX nr 2635939) stwierdził, że art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84) jest zgodny

z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie Trybunał ten na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2019 r. poz. 2393) w związku z wniesieniem przez Marszałka Sejmu wniosku o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym wydał w dniu 28 stycznia 2020 r. postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych (sygn. akt Kpt 1/20) w ten sposób, że:

- wstrzymał wykonywanie przez Sąd Najwyższy kompetencji do wydawania uchwał, jeżeli miałyby dotyczyć zgodności z prawem krajowym, międzynarodowym oraz orzecznictwem sądów międzynarodowych: 1) ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.) oraz art. 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 2) trybu przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatur do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, uregulowanego ustawą, o której mowa w pkt 1 oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 3) wykonywania prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powoływania sędziów zgodnie z ustawą, o której mowa w pkt 1 oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 4) kompetencji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez osobę powołaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy, o której mowa w pkt 1, zgodnie z przepisami tej ustawy oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- wstrzymał stosowanie, od dnia jej wydania, uchwały składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. W szczególności oznacza to, że: 1) niedopuszczalne jest stosowanie art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30) oraz art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.) w rozumieniu przyjętym w przedmiotowej uchwale, 2) kompetencja do orzekania przez sędziego powołanego na urząd przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zgodnie z ustawą, o której mowa w pkt I.1, w trybie uregulowanym tą ustawą, nie może być ograniczana, 3) orzeczenia

wydane przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie wskazani w pkt 2, mają moc obowiązującą.

Uzasadnienie projektu pomija stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w ww. względzie, co jest konsekwencją odwołania się wyłącznie do dwóch źródeł inspiracji – wyroku TSUE i wyroku Sądu Najwyższego. Ze względu na doniosłość proponowanych rozwiązań osadzenie rozwiązań prawnych w szerszym kontekście ustrojowym wydaje się konieczne.



Rzeszów, 4 lutego 2020 r.

Szanowny Pan
Prof. dr hab. n. med. Wojciech Nowak
Przewodniczący
Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na Pana prośbę z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej propozycji zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50), społeczność akademicka Uniwersytetu Rzeszowskiego pragnie wyrazić swoje zaniepokojenie brakiem współdziałania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

Uważamy, że na aprobatę zasługują wszelkie inicjatywy mające na celu podjęcie dialogu i wypracowanie wspólnego stanowiska w kwestiach spornych. Przedstawiony projekt stoi wprawdzie w opozycji do propozycji Sejmu, ale może stanowić przykład krytyki konstruktywnej, co stanowi krok w dobrym kierunku.

Warto jednak zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii:

1. Założenia dotyczące wyłaniania Krajowej Rady Sądownictwa nie mają charakteru rewolucyjnego, uwzględniają natomiast fundamentalne w państwie prawa zasady niezależności sądownictwa i niezawisłości sądów.
2. Ustanowienie Rady Społecznej przy Krajowej Radzie Sądownictwa może się przyczynić do zmiany sposobu postrzegania przez obywateli tego organu, a także ograniczyć wpływ innych organów konstytucyjnych na funkcjonowanie KRS.
3. Decyzję w sprawie rozstrzygnięcia statusu sędziów powołanych przez KRS obecnej kadencji, a także nowo utworzonych izb Sądu Najwyższego należy - w naszej opinii - pozostawić środowisku sędziowskiemu do uzgodnienia z innymi stronami sporu.

4. Włączenie polskich uczelni wyższych w procedurę wyłaniania członków KRS może skutkować wciągnięciem uniwersytetów w gorszący spór polityczny, jakiego jesteśmy świadkami, co wobec malejącej liczby instytucji cieszących się zaufaniem Polaków wydaje się ryzykiem zbyt dużym.

Wyrażamy nadzieję, że działania podejmowane przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej okażą się skuteczne, a przedstawiony projekt zmiany ustawy przyczyni się do osiągnięcia niezbędnego w zaistniałej sytuacji kompromisu.

Z poważaniem



prof. dr hab. Sylwester Czopek

Rektor