

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 17 stycznia 2020 r.

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

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 20 grudnia 2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 20 grudnia 2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, postanowił ją odrzucić.

Podjmując uchwałę, Izba miała na względzie negatywne opinie organów i instytucji przedłożone w trakcie procesu legislacyjnego, a w szczególności opinię Sądu Najwyższego, opinię Naczelnego Sądu Administracyjnego, opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, opinię Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz opinię Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, znanej szerzej pod nazwą Komisji Weneckiej, a także opinie profesorów nauk prawnych, apele pochodzące ze środowisk prawniczych oraz głos Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. Przedstawione Senatowi stanowiska jednogłośnie akcentują niebezpieczeństwa, jakie wiązałyby się z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego rozwiązań zawartych w ustawie. Wśród tych zagrożeń na pierwszy plan wysuwa się poważne ryzyko naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jak również podjętego przez ustrojodawcę w art. 9 Konstytucji.

Senat podzielił ostatecznie konstatację, iż ustawa – jako próba reakcji normatywnej na 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 – nie tylko nie będzie remedium na grożący naszemu systemowi chaos prawny, lecz wręcz narazi Państwo Polskie na zarzuty naruszenia szeregu norm prawa międzynarodowego. Przede wszystkim, wobec zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz z uwagi na konieczność zapewnienia prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej, sądy krajowe nie mogą poprzestać na stwierdzeniu, że konkretnemu sędziemu służy inwestytura, czyli władza sądenia, mająca swe źródło w akcie powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle bowiem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sąd, który orzeka o kwestiach związanych z prawem unijnym, musi cechować się przymiotami określonymi w art. 47 Karty Praw Podstawowych, a więc musi przysługiwać mu walor niezawisłości w aspekcie zarówno zewnętrznym (możliwość wypełniania zadań w sposób autonomiczny, wolny od nakazów czy też wytycznych z jakiegokolwiek źródła), jak i wewnętrznym (bezstronność, zachowywanie obiektywizmu i brak interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisów

prawa). Wypełnienie tych kryteriów służy zapewnieniu zaufania do sądu w społeczeństwie. Dlatego właśnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostrzega potrzebę upewnienia się, czy w istocie materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania obawy odnośnie do niezależności (niezawisłości) konkretnych sędziów. Pełny wyraz tej idei daje m.in. powołany wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., w którym Trybunał nie ograniczył się do tezy, iż sam fakt powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie przesądza jeszcze o braku jego niezawisłości lub bezstronności (pkt 133), lecz sprecyzował dalsze zalecenia pod adresem sądu odsyłającego – Sądu Najwyższego, jako władnego badać, czy Krajowa Rada Sądownictwa daje „wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej” (pkt 134–144). Co więcej: Trybunał nie zakończył swojej wypowiedzi także na konkluzji, że według prawa krajowego decyzje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie podlegają kontroli sądowej (pkt 145), ale odnosząc się do sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, wprost wskazał, że sąd odsyłający może zostać skłoniony – dla ustalenia, czy mamy do czynienia z sądem w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych – do weryfikacji kolejnych okoliczności (pkt 146–153).

Jak już zostało podkreślone wyżej, ustanowiony przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej model działania wiąże sądy krajowe, które są zarazem sądami unijnymi i choćby tylko z tego powodu postanowienia ustawy, które z jednej strony definiują status sędziego (np. art. 1 pkt 20 lit. a ustawy, nowelizowany art. 55 § 1), z drugiej zaś wprowadzają zakaz ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego bądź też wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, jak również zakaz kwestionowania umocowania sądów i trybunałów oraz konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa (tak m.in. art. 1 pkt 19 ustawy, dodawany art. 42a), pozostają w wyraźnej kolizji z obowiązkiem stanowienia prawa zgodnego z wartościami oraz standardami wypracowanymi w ramach Unii Europejskiej.

Niezależnie od tego należy zaznaczyć, że identyczną perspektywę przyjmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka. Mianowicie: Trybunał ten stoi na stanowisku, że wymaganie, aby sąd był ustanowiony ustawą, jest ściśle powiązane z pozostałymi przesłankami statuowanymi przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczącymi niezawisłości i bezstronności sądownictwa, z których jedna i druga stanowią integralną część podstawowej zasady rządów prawa w społeczeństwie demokratycznym. W konsekwencji zatem

Trybunał uznaje w swych judykatach, że 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. Wynika stąd, iż system prawny Rady Europy także nakłada na Państwo Polskie i jego organy powinność zapewnienia właściwej obsady sądu.

Zagadnienie zgodności z prawem unijnym, czy szerzej – międzynarodowym, wydaje się być w rozważanym zakresie kluczowe, jednak wbrew sugestiom pojawiającym się w dyskursie publicznym 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 pierwszy z wymienionych wzorców, to elementem prawa do sądu – obok prawa do uruchomienia postępowania sądowego, prawa do sprawiedliwej procedury sądowej, która zapewnia jawność i dwuinstancyjność, oraz prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – jest też prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Trzeba pamiętać, że to właśnie na tym tle badane było przez Trybunał Konstytucyjny umocowanie asesorów orzekających w sądach powszechnych (wyrok z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06), a także – choć już w orzecznictwie Sądu Najwyższego – problematyka delegowania sędziego (por. zwłaszcza uchwałę pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2014 r., BSA I-4110-4/13).

Z kolei w wypowiedziach sądu konstytucyjnego dotyczących zasady trójpodziału władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej na ogół akcentuje się okoliczność, że pozycja tej ostatniej jest w pewnym sensie wyjątkowa. W ślad za Trybunałem wypada podnieść, że zasada podziału władzy zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. O ile więc w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy (dopuszcza się istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają), o tyle już relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Jednocześnie nieodzownym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (tak m.in. wyrok z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99). Wedle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału 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). Oznacza to, że kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszać „istotnego zakresu” danej władzy (wyrok z dnia 22 listopada 1995 r., sygn. K. 19/95). Zważywszy zatem, że do jądra kompetencyjnego władzy sądowniczej (zwłaszcza zaś 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 (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), trzeba postawić tezę, iż przytoczone zakazy z art. 1 pkt 19 ustawy, art. 42a oraz będących jego odpowiednikami przepisów dodawanych w ustawie 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, jako odnoszące się do „działalności sądów”, wywołują fundamentalne zastrzeżenia.

Niezależnie od powyższego Senat dostrzega problem niezgodności z art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji tych unormowań zawartych w ustawie, które – skądinąd 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 zaliczyć trzeba po pierwsze przepisy, które nadają nowy kształt kolegiom sądów apelacyjnych oraz kolegiom sądów okręgowych (nowe brzmienie art. 28 § 1 i art. 30 § 1 nadawane mocą art. 1 pkt 8 i 10 ustawy). Zaakcentowania wymaga fakt, że owe kolegia 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, całkowicie dyskrecyjnie, wspomniany organ władzy wykonawczej (zob. art. 23 § 1 i art. 24 § 1 ustawy zmienianej w art. 1 noweli). Analogiczny charakter mają te przepisy, które ograniczają udział samorządu sędziowskiego w opiniowaniu kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie zaledwie do udziału delegatów poszczególnych zgromadzeń ogólnych w posiedzeniach kolegiów. W tym kontekście warto odnotować, że liczba delegatów miałyby być równa liczbie członków kolegiów, skutkiem czego w razie polaryzacji stanowisk, decydujący głos należałby do przewodniczącego danego kolegium, czyli odpowiednio prezesa sądu apelacyjnego albo prezesa sądu okręgowego (tak np. art. 28 § 3, 4 i 7 oraz art. 34 § 1 pkt 2 i § 2 w brzmieniu nadawanym przez art. 1 pkt 8 i 14

ustawy). Tym samym udział przedstawicieli samorządu sędziowskiego w szeroko rozumianym postępowaniu nominacyjnym byłby *de facto* iluzoryczny. Po trzecie, w omawianej kategorii mieszczą się niewątpliwie również przepisy, które przyznają Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Powszechnych, powoływanemu przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 112 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, kompetencję do wyłaniania zastępców rzeczników dyscyplinarnych działających przy sądach apelacyjnych oraz przy sądach okręgowych z pominięciem jakiegokolwiek roli samorządu sędziowskiego (art. 1 pkt 36 lit. b ustawy, art. 112 § 6 i 7 w nowym brzmieniu). Tę ostatnią zmianę trzeba zresztą rozpatrywać z uwzględnieniem nowych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz dalszego rozszerzenia uprawnień procesowych tak samego Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, jak i Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (art. 1 pkt 36 lit. a ustawy, dodawany § 2a).

Idąc dalej wypada zauważyć, że ustawa – mimo wprowadzenia poprawek na pierwszym etapie procesu legislacyjnego – nadal posługuje się zwrotami niedookreślonymi, których użycie, w szczególności w przepisach określających przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej, byłoby w przekonaniu Izby wystarczające do zgłoszenia zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji czy wręcz niezgodności z art. 178 ust. 1 Konstytucji gwarantującym niezawisłość sędziowską (zwłaszcza gdyby pojęcie „działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości” mogło dotyczyć czynności wchodzących w zakres jurysdykcyjnej samodzielności sądu – np. art. 1 pkt 32 ustawy, art. 107 § 1 pkt 2 w nowym brzmieniu). Przy okazji należy dodać, że sama koncepcja karania sędziego za czyny stypizowane chociażby w art. 107 § 1 pkt 3 (art. 1 pkt 3) byłaby nie do pogodzenia z opisanymi na samym początku obowiązkami, które ciążą na sądach w świetle art. 19 ust. 1 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Także zatem w tym aspekcie można by mówić o pogwałceniu zasad przyzwoitej legislacji, które zakładają nie tylko formułowanie przepisów w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym, ale też przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego oraz stanowienie prawa z poszanowaniem wartości i zasad ogólnosystemowych (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05 oraz z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 28/07).

Za wysoce kontrowersyjne Senat uznał również postanowienia art. 88a dodawanego w ustawie z dnia 27 lipca 2007 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 1 pkt 29 ustawy) oraz art. 103a dodawanego w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (art. 6 pkt 1 ustawy). Zdaniem Izby wynikającemu z nich obowiązkowi mógłby zostać postawiony zarzut braku proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a w konsekwencji naruszenia prawa do prywatności, które poręcza art. 47 Konstytucji, jak również naruszenia zakazu gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Konieczność przyjęcia rozważanej podstawy gromadzenia danych, a ponadto ich upubliczniania w Biuletynie Informacji Publicznej, nie została w toku procesu ustawodawczego dostatecznie uzasadniona. Nade wszystko 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 określonych zamiłowaniach lub zainteresowaniach, zajmują się działalnością charytatywną bądź społeczną (choćby na rzecz społeczności lokalnych). Tym samym trudno przyjąć, że jest to warunek niezbędny dla egzekwowania zakazu płynącego z art. 178 ust. 3 Konstytucji, a co się z tym wiąże – w grę mógłby tu wchodzić także zarzut sprzeczności z zasadą minimalizacji danych przewidzianą 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. Nie ulega wątpliwości, że w jeszcze większym stopniu zastrzeżenie to odnosi się do obowiązku nakładanego na prokuratorów. Za to w przypadku obu grup zawodowych, w tym samym zakresie, trzeba mieć oczywiście na względzie kategorię zakaz przewidziany w art. 9 ust. 1 rozporządzenia (przetwarzanie danych zakwalifikowanych jako szczególne, czy inaczej – sensytywne, wrażliwe).

Nie da się też wykluczyć, że przedmiotowe regulacje byłyby w praktyce bodźcem do powstrzymywania się przez osoby będące ich adresatami od korzystania z wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Z kolei w tych sytuacjach, w których członkostwo w określonym zrzeszeniu wiąże się ze światopoglądem, przekonaniem religijnym lub wyznaniem danego sędziego czy prokuratora, mogłoby dojść do pogwałcenia normy z art. 53 ust. 7 Konstytucji.

Osobnej refleksji wymaga treść art. 1 pkt 3 ustawy, art. 9d. Pomijając nie do końca jasne wyrażenie „sprawy polityczne”, co najmniej dyskusyjne – w opinii Senatu – jest to, czy wysłowiony w tym przepisie zakaz w istocie nie prowadziłby do odebrania sędziom głosu w sprawach związanych z funkcjonowaniem sądownictwa, a tym samym czy nie stanowiłby niedopuszczalnej ingerencji w wolność słowa (debaty publicznej), która objęta jest ochroną na mocy art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Obawa z tym związana jest realna zwłaszcza z uwagi na wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który podkreśla, że kwestie dotyczące wymiaru sprawiedliwości wchodzą w zakres interesu publicznego i nawet jeżeli dane zagadnienie ma implikacje polityczne, to sam ten fakt nie jest jeszcze wystarczającym powodem ku temu, aby zabraniać sędziemu wypowiedzania się w tej sprawie. Kwestie dotyczące trójpodziału władzy mogą wiązać się w społeczeństwie demokratycznym z bardzo ważnymi dylematami, o których społeczeństwo ma prawo być informowane i które stanowią element dyskursu politycznego (wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom, skarga nr 20261/12). Warto też w tym miejscu nadmienić, że odnosząc się do płaszczyzn niezależności i odrębności władzy sądowniczej, Trybunał 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” (powołany wcześniej wyrok w sprawie SK 7/06 oraz wyrok z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07).

Zarzuty natury konstytucyjnej można postawić także procedurze wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego uregulowanej w ustawie w art. 2 pkt 1 (art. 13 § 3 i 4) oraz pkt 2 (art. 13a). Trzeba by tutaj rozróżnić dwa problemy. Po pierwsze, uchwalone przez Sejm przepisy przyznają Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej możliwość wyznaczenia sędziego Sądu Najwyższego, który będzie przewodniczył Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego w zastępstwie wciąż urzędującego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, albo któremu – w sytuacji niedokonania wyboru kandydatów, o których mowa w art. 183 ust. 3 Konstytucji – powierzy się wręcz „wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego”. Tymczasem nie wolno zapominać, 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 z innymi zasadami oraz wartościami rangi konstytucyjnej, spośród których na wyróżnienie



zasługują w szczególności przywoływane już zasady podziału i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1), odrębności władzy sądowniczej (art. 173) oraz niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1). Jak wynika poza tym z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, jak również 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, ustrojodawca włączył Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, będącego organem władzy wykonawczej, w sferę organizacji władzy sądowniczej ukształtowanej według zasad określonych w art. 173 Konstytucji. Niemniej z tego właśnie względu zakres dopuszczalnej aktywności Prezydenta trzeba 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 przepisy rozszerzają kompetencję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o możliwość podjęcia decyzji, które nie mieszczą się w ramach wyznaczonych dyspozycją art. 183 ust. 3 ustawy zasadniczej. Nawiasem mówiąc, potwierdzenie prezentowanej wykładni można znaleźć w treści art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji, mocą którego spod kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wyłączone 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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 2018 r. – Regulamin Sądu Najwyższego liczba stanowisk sędziego Sądu Najwyższego wynosi obecnie 125. Na tym tle przypomnieć należy, że we wzmiankowanych 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 Trybunału Konstytucyjnego, a także na konieczność zagwarantowania reprezentatywności kandydatur przedstawionych przez to Zgromadzenie w trybie art. 194 ust. 2 Konstytucji. Z uwagi na wyraźne podobieństwo tego ostatniego wzorca i art. 183 ust. 3 Konstytucji argumenty Trybunału winny znaleźć zastosowanie również w rozważanym przypadku, a zatem 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.

Pozostając przy zmianach wprowadzanych na gruncie ustawy o Sądzie Najwyższym, wypada zwrócić uwagę na przepisy art. 26 § 4–6 (art. 2 pkt 4 ustawy), 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 sformułowanej w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Otóż istotą omawianych regulacji jest poszerzenie właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, przy czym w § 4 powierza się tej Izbie rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, nie wyłączając Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym należy zaznaczyć, że Konstytucja w art. 183 ust. 1 oraz art. 184 wyraźnie rozdziela zakresy kognicji Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych i – co ważne – temu pierwszemu powierza nadzór nad działalnością orzeczniczą wyłącznie sądów powszechnych oraz sądów wojskowych.

Przy podejmowaniu uchwały Izba miała też na względzie pogłębienie niekonstytucyjności rozwiązań z zakresu postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania na stanowisko sędziego (art. 4 pkt 11 ustawy, art. 49 § 1). Obowiązujące brzmienie art. 49 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych 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 Rady dotyczących obsadzenia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Natomiast znowelizowany art. 49 takiego wyjątku już by nie statuował. Oznacza to, że po wejściu w życie ustawy także osoby kandydujące na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mogłyby skorzystać z prawa do wniesienia odwołania od uchwały z powodu jej sprzeczności z prawem. Okoliczność ta wywołuje zasadnicze zastrzeżenia nie tylko w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r. (sygn. SK 57/06), w którym zostało jednoznacznie potwierdzone, że w sprawach związanych z postępowaniem nominacyjnym przysługuje prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). Podkreślenia wymaga dodatkowo fakt, że na kwestię skutecznej kontroli sądowej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa zwrócił uwagę również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w pkt 145 orzeczenia z dnia 19 listopada 2019 r.

Podobne wady Senat dostrzegł w przypadku postanowienia zawartego w art. 5 w pkt 2 ustawy (art. 45b). Nie sposób 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 nałożeniem na Krajową Radę Sądownictwa obowiązku uwzględnienia wskazań sądu) byłaby prawidłową realizacją prawa do skutecznej kontroli sądowej. Osoba, której zarzuty zostałyby pozytywnie zweryfikowane przez Sąd Najwyższy, w istocie nie miałyby żadnej gwarancji ani 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 Radą jej kandydatura zostałaby uznana za najlepszą.

Wreszcie, Senat doszedł do wniosku, że liczne niespójności, niedoskonałości redakcyjne i usterki o charakterze technicznym dyskwalifikują przedłożoną mu ustawę. Jednakże tym, co ostatecznie zaważyło na decyzji Izby, było przeświadczenie, że wejście w życie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw wyrządziłoby niepowetowane szkody dla polskiego systemu prawnego, a zarazem mogłoby narazić Rzeczpospolitą Polską na postępowanie w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenie postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.