

OPINIA

DO PROJEKTU USTAWY O
ZMIANIE USTAWY O KRAJOWEJ
RADZIE SĄDOWNICTWA ORAZ
NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

Wstęp

Helsińska Fundacja Praw Człowieka z zainteresowaniem przygląda się każdemu projektowi ustawy, którego deklarowanym celem jest przywrócenie stanu prawnego pozostającego w zgodzie z Konstytucją oraz ochrona takich wartości, jak praworządność, niezależność sądownictwa czy poprawa standardu przestrzegania praw człowieka.

Od kilku miesięcy HFPC podejmuje starania wypracowania podstawowych zasad, którymi powinien kierować się proces przywracania praworządności w Polsce. Przywracanie stanu zgodnego z prawem w swej istocie jest procesem trudnym i narażonym na zaistnienie licznych niebezpieczeństw. Wśród nich pojawić mogą się takie **zagrożenia, jak pokusa instrumentalnego stosowania prawa, obchodzenie gwarancji konstytucyjnych, naruszanie praw i wolności człowieka, czy podejmowanie działań o charakterze rewanżystowskim.**

Zdaniem HFPC wszystkie te niebezpieczeństwa muszą być wzięte pod uwagę w procesie tworzenia prawa zmierzającego do przywrócenia porządku konstytucyjnego. Aby tak się stało, proces ten musi legitymować się określoną charakterystyką. Przede wszystkim sam w sobie powinien pozostawać w zgodzie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawem międzynarodowym. Dodatkowo powinien on zakładać partycypację przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, choćby w drodze zorganizowanych konsultacji i wystuchań publicznych.

Efektom takiego procesu powinno zaś być **podwyższenie ustawowego standardu ochrony demokratycznego państwa prawa**. W obszarze wymiaru sprawiedliwości takie działania mogłoby się wiązać m.in. z poprawieniem dostępu do wymiaru sprawiedliwości, podniesieniem standardu i jakości prawa do sądu, zwiększeniem społecznej kontroli nad procesem powoływania sędziów, a przez to polepszeniem stanu jego społecznej legitymacji oraz stopnia pokładanego w nim zaufania. Koniecznym elementem wszelkich zmian przywracających praworządność powinno zaś być **dążenie do usprawnienia zmienianych instytucji, a nie jedynie restauracji ich w kształcie znanym z 2015 r.**

Wartości te były dla HFPC szczególnie istotne przy analizie przedmiotowego Projektu.

Tryb procedowania nad Projektem

HFPC z zadowoleniem przyjmuje fakt zorganizowania przez połączone Senackie Komisje: Komisję Ustawodawczą oraz Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wysłuchania publicznego w przedmiocie procedowanego projektu ustawy. W ocenie HFPC jest to **krok w stronę przywrócenia należytego standardu procesu legislacyjnego**. Działanie to pozwoli wszystkim zainteresowanym stronom na przedstawienie swoich uwag i zastrzeżeń do przedmiotowego Projektu ustawy, przyczyniając się do poprawienia jakości prawa procedowanego przed Sejmem i Senatem.

Standardy
przywracania
praworządności

Potencjalne
niebezpieczeństwa

Zakładany cel

Wysłuchanie
publiczne

Braki uzasadnienia

Z drugiej strony jednak HFPC pragnie zauważyć, że nie wszystkie proponowane w Projekcie zmiany zostały w należyty sposób wyjaśnione w uzasadnieniu Projektu. W ocenie HFPC proponowane rozwiązania w kwestiach takich, jak szczegółowy ustrój Krajowej Rady Sądownictwa czy kształt Rady Społecznej działającej przy KRS zostały uzasadnione jedynie skrótowo.

Konieczność zmiany ustroju KRS

Pozorność kontroli TK

Projekt dąży do dokonania zmian w ustroju Krajowej Rady Sądownictwa. Jego założeniem jest odejście od zasady wyboru sędziowskich członków KRS przez Sejm. Tryb ten od początku budził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Wątpliwości tych nie rozwiąło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapadłe w sprawie K 12/18¹, zwłaszcza wobec zastrzeżeń co do prawidłowości składu Trybunału rozpoznającego tę sprawę, a także pozorności złożonego przez KRS wniosku o kontrolę konstytucyjności omawianych rozwiązań, dostrzeżonej nawet przez sam TK.

Zagrożenia wynikające ze statusu KRS

Zdaniem HFPC zmiana obecnego stanu prawnego w zakresie ustroju KRS jest działaniem ze wszech miar pożądanym. Wprowadzony w 2017 r. sposób wyboru sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa znacznie wpłynął na pracę Rady, doprowadzając do sytuacji, w której zupełnie **nie wykonuje ona swej konstytucyjnej funkcji i nie stoi na straży niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów**. Bierność ta jest wprost proporcjonalna do stopnia zagrożeń, które rządząca większość parlamentarna kreuje w stosunku do sędziów.

Również drugi element działań KRS – udział w procesie powołania sędziów – budzi duże wątpliwości. Liczne orzeczenia Sądu Najwyższego wskazują na **arbitralność działania Rady** i niedostateczne uzasadnianie powodów, dla których w procesie powołania sędziów nie przyłożyła ona wagi do opinii samorządu sędziowskiego.

Standard prawa UE

Na podobne okoliczności zwraca uwagę TSUE, dodając do nich m.in. przerwanie kadencji poprzedniej KRS, odejście od sędziowskiego wyboru jej członków, potencjalne nieprawidłowości przy powołaniu. W ocenie Trybunału elementy te oceniane łącznie mogą prowadzić do wniosku o braku niezależności nowej KRS². Bezpośrednim skutkiem tych wątpliwości było wydanie w dniu 5 grudnia 2019 r. przez Sąd Najwyższy wyroku³ stwierdzającego, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów.

¹ Wyrok z dnia 25 marca 2019 r. sygn. akt K 12/18, OTK ZU A/2019, poz. 17.

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. wydany w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 oraz C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

³ Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18, dostęp pod adresem: sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20po%207-18-2.pdf (dostęp w dniu 24 lutego 2020 r.).

Wybór przez sędziów

Konstatacja ta, wzmocniona treścią uchwały połączonych Izby Sądu Najwyższego⁴, przesądza, zdaniem HFPC, o konieczności zmiany ustroju KRS, a tym samym zagwarantowania niezależności prac tego ciała.

Proponowany ustrój KRS

Projekt zmienia zasady wyboru sędziowskich członków Rady, wprowadzając ponownie zasadę ich **wyboru przez samych sędziów**. Jednocześnie gwarantuje, inaczej niż obowiązujący stan prawny, że do wyboru sędziowskich członków KRS dojdzie spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych. W uzasadnieniu Projektu Projektodawcy nie wskazują jednak argumentów za przyjętym przez siebie ilościowym podziałem miejsc pomiędzy sędziów poszczególnych szczebli sądownictwa.

Poszerzenie grupy podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatur

Za pozytywną zmianę uznać należy poszerzenie grona podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziowskich członków KRS o organy uczelni wyższych, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Izbę Radców Prawnych (projekt posługuje się w tym względzie mylną nazwą Krajowa Rada Radców Prawnych) czy Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Wątpliwości w tym względzie może budzić umieszczenie w katalogu podmiotów zdolnych do przedkładania kandydatur Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc organu ochrony prawa, co w praktyce może osłabiać jego legitymację do wskazywania naruszeń procedur przy powoływaniu członków KRS.

Kandydatury obywatelskie

Projektodawca słusznie pozostawia, znaną obecnym rozwiązaniom, **możliwość zgłoszenia sędziów również przez grupę obywateli**. Wydaje się, że próg dokonania takiego zgłoszenia powinien być jednak znacznie obniżony. Już liczba 500 obywateli wydaje się przekonująco wskazywać, że osoba danego kandydata budzi zaufanie społeczne i powinna być dopuszczona do udziału w wyborach. Wartą rozważenia ideą jest również kwestia wykorzystania w procedurze udzielenia poparcia instytucji profilu zaufanego i możliwości elektronicznego podpisania listy poparcia danego kandydata.

Wysłuchanie obywatelskie

Pozytywnie HFPC ocenia również konieczność przeprowadzenia **obowiązkowego wysłuchania publicznego** transmitowanego za pośrednictwem sieci Internet. Pomysł ten odpowiada, praktykowanym przez dłuższy czas, rozwiązaniom znanym ze społecznego monitoringu wyborów osób na stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Generalnego Inspektora Danych Osobowych czy sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa⁵.

⁴ Uchwała składu połączonych Izby: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20.

⁵ Więcej informacji o projekcie OMX znaleźć można w tym miejscu <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/artukul/t/kim-jest-x-wybor-pod-spoieczna-kontrola/>.

Rada Społeczna

Niezwykle cennym novum w porównaniu do istniejącego stanu prawnego jest powołanie przy Krajowej Radzie Sądownictwa Rady Społecznej, której zadaniem miałby być udział w pracach zespołów KRS, a także wyrażanie opinii na posiedzeniach samej Rady. W ocenie HFPC rozwiązanie to sprzyjać będzie społecznej kontroli działań KRS. W zakresie kształtu samej Rady Społecznej rozważenia wymaga powiększenie puli przedstawicieli organizacji społecznych i ewentualne zagwarantowanie wskazywania ich członków przez różne ośrodki władzy wykonawczej, tak, aby zapewnić wewnętrzne zróżnicowanie tej grupy.

Wygaszenie mandatów członków Krajowej Rady Sądownictwa

Ustawa przewiduje wygaszenie mandatów członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych na podstawie art. 9a ust. 1 obowiązującej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶. Rozwiązanie to może budzić kontrowersje z punktu widzenia konstytucyjnie opisanej kadencji Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa 4 lata.

Standard
Konstytucyjny

Na temat kadencyjności konstytucyjnych organów państwa kilkakrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. W jednym z wyroków⁷ wskazał on, że „[z]asada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny”. Jednocześnie Trybunał wskazał, że „kadencyjność organu zakłada zasadniczo jego ciągłość, zaś upływ kadencji jest naturalnym sposobem ustania członkostwa. Wszelkie inne sposoby mają charakter wyjątkowy i wymagają wyraźnej podstawy ustawowej”. Dalej TK podniósł, że „[d]ziałanie ustawodawcy powodujące przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu” i uniemożliwia wykonywanie konstytucyjnie przewidzianych funkcji danego organu⁸.

Jednocześnie Trybunał dostrzegł również, że **stabilizacja wyboru konstytucyjnego ciała** (w omawianym wypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji) **jest ściśle związana z gwarancją niezależności całego organu**. Z tego powodu uznał za niedopuszczalne rozwiązanie prowadzące do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków KRRiT, o ile nie mają one „związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów” i nie są związane z zaistnieniem „szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania”.

Powstaje pytanie, na ile ten tok rozumowania może znaleźć zastosowanie do sytuacji prawnej obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której weszli sędziowie wybrani w trybie art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Kluczowe znaczenie w tym

⁶ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 84 z późn. zm.).

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. sygn. akt K 4/06, OTK ZU 3A/2006, poz. 32.

⁸ *Ibidem*.

Standard Prawa UE

zakresie ma najnowsze orzecznictwo TSUE oraz wydane na jego podstawie orzeczenie Sądu Najwyższego.

Rozpoznając sprawę C-619/18, TSUE zwrócił uwagę, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu sędziego muszą być sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danego sędziego od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się w postępowaniu interesów⁹.

Kwestie te TSUE rozwinął w połączonych sprawach C - 585/18, C - 624/18 oraz C – 625/18¹⁰ wskazując, że udział ciała o charakterze Krajowej Rady Sądownictwa może prowadzić do obiektywizacji procesu powołania sędziów, o ile sama KRS pozostaje niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stopień jej niezależności ma zaś znaczenie przy ocenie, czy powołani z jej udziałem sędziowie będą w stanie spełniać wymagania dotyczące niezawisłości i bezstronności. Jednocześnie TSUE zwrócił uwagę na szereg okoliczności, które powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie niezależności KRS. Wśród nich wymienił skrócenie kadencji poprzedniej KRS, przejście od wyboru sędziowskich członków KRS przez samych sędziów do standardu ich wyboru przez władzę ustawodawczą, a także występowanie nieprawidłowości w zakresie sposobu powołania KRS¹¹.

Wyrok SN z 5 grudnia 2019 r.

Odpowiadając na te wskazania, Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 5 grudnia 2019 r. wskazał, że w jego ocenie „**obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie daje (...) wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów**”¹².

Prawidłowość oceny dokonanej przez Sąd Najwyższy została wzmocniona treścią wykazów poparcia sędziów kandydujących do Krajowej Rady Sądownictwa, z których wynika m.in. zdominowanie sporej części wykazów poparcia sędziów przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, znaczne wzmocnienie wątpliwości co do legalności wyboru KRS (wobec wycofania części głosów poparcia dla sędziego Macieja Nawackiego), a także znaczne ryzyko udzielania poparcia niektórym sędziom *in blanco*¹³.

Wszystkie te kwestie, w połączeniu z licznymi okolicznościami wskazanymi w uzasadnieniu orzeczenia Sądu Najwyższego, w najwyższym stopniu uzasadniają tezę o braku niezależności obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Jako takie, stanowią więc

⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 24 czerwca 2019 r., sygn. C – 619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 111.

¹⁰ Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C - 625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

¹¹ *Ibidem*, pkt 143-145.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18, dostęp pod adresem: sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20po%207-18-2.pdf (dostęp w dniu 24 lutego 2020 r.).

¹³ Więcej na ten temat: <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/ilu-sedziow-z-ministerstwa-na-listach-poparcia-do-krs,1005373.html> (dostęp w dniu 24 lutego 2020 r.).

**Zakres
dopuszczalnej
ingerencji**

należyte uzasadnienie dla skrócenia kadencji pochodzących z wyboru sędziowskich członków KRS. W ocenie HFPC **zagrożenia płynące z faktu braku niezależności KRS i potencjalnych skutków tej wadliwości dla rozpoznania sprawy jednostki** przez niezależny i bezstronny sąd (omówionych w uzasadnieniu uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego) **stanowią dostateczną, konstytucyjnie uzasadnioną podstawę do przerwania kadencji sędziowskich członków KRS.**

Zdaniem HFPC w takim wypadku przesłanki wymienione w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 4/06 nie zaktualizują się. Z przerwaniem kadencji Rady nie będzie bowiem wiązać się ryzyko ograniczenia jej niezależności, lecz przywrócenie takiego stanu prawnego, który w założeniu swym taką niezależność działania Rady ma zapewnić. Konstytucyjna zasada niezależności i niezawisłości sądownictwa wymaga, aby na straży tych wartości stał organ prawdziwie, a nie jedynie hipotetycznie niezależny od innych władz.

Zupełnie **inaczej należałoby oceniać tę sytuację, gdyby przedmiotowy Projekt dążył do takiej zmiany normatywnej, której założeniem byłaby nie ochrona niezależności KRS, lecz jedynie zmiana sposobu wybierania sędziowskich członków Rady** skutkująca zależnością KRS od innego organu władzy ustawodawczej (np. Senatu) lub wykonawczej (Prezesa Rady Ministrów lub Prezydenta RP).

Umorzenie postępowań przed KRS**Omyłkowe
zawężenie regulacji**

Projekt przewiduje, że konsekwencją wygaśnięcia kadencji sędziowskich członków KRS będzie umorzenie indywidualnych postępowań toczących się przed Radą w sprawie powołania na urząd sędziego oraz na urząd asesora sądowego w sądzie administracyjnym. Nie do końca jest jednak jasne, czy zawarte w tekście Projektu ograniczenie zakresu umorzonych konkursów jedynie do kandydatów ubiegających się o miejsca w sądownictwie administracyjnym ma charakter celowy, czy stanowi jedynie przejaw niezamierzonej pomyłki.

Przyjmując tę drugą wersję, odnieść należy się do samej idei umorzenia postępowań trwających przed Krajową Radą Sądownictwa. Wydaje się, że istnieją konstytucyjnie uzasadnione racje, aby ustawodawca zagwarantował, że nie dojdzie do powołania sędziego lub asesora, którego wskazanie przez KRS działającą w obecnym kształcie będzie w przyszłości rodzić ryzyko zakwestionowania orzeczenia danego sędziego. Zarówno z powodu potencjalnego braku niezawisłości takiego sędziego (asesora), jak i z powodu powołania go niezgodnie z prawem.

Rozwiązanie to należy uznać za słuszne. Alternatywne rozwiązanie, polegające na zawieszeniu postępowań w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego lub asesora nie pozwoliłoby bowiem na udział w postępowaniu wszystkich tych kandydatów, którzy, mając w świadomości potencjalne problemy z działaniem obecnej KRS, nie zdecydowali się na uczestnictwo w organizowanych przez nią konkursach.

Utrata mocy uchwał KRS

Niezależnie od tego krytycznie należy odnieść się do tej regulacji projektu, która przewiduje utratę mocy prawnej uchwał KRS dotyczących powołania na stanowisko sędziowskie (przy założeniu, że Projekt błędnie ogranicza te kwestie jedynie do sędziów i asesorów sądów administracyjnych). Przyjęte w nim rozwiązania zakładają, że do utraty przez uchwały KRS mocy prawnej dojdzie *ex lege*.

Lege non distinguente, utrata mocy prawnej uchwał KRS dotyczyć będzie zarówno uchwał zakończonych powołaniem danej jednostki na stanowisko sędziego (asesora), jak i tych, w których Prezydent RP nie wydał jeszcze postanowienia o powołaniu danej osoby na stanowisko.

Tymczasem wydaje się, że konieczne jest rozróżnienie tych dwóch sytuacji. W pierwszej sytuacji jednostka ubiegająca się o funkcję sędziego, działając w zaufaniu do państwa, w ramach przewidzianej ustawą procedury, zakończonej prawomocnym i niepodważalnym postanowieniem Prezydenta RP nabyła status sędziego i korzysta z dobrodziejstw zasady nieusuwalności sędziów.

Uchylenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, na mocy której doszło do powołania sędziego, w istocie stanowić mogłoby **pretekst do kwestionowania mocy prawnej postanowienia Prezydenta RP, a przez to do obchodzenia zasady nieusuwalności sędziów**. Działanie takie w przyszłości mogłoby stanowić precedens dla kolejnych rządzących większości parlamentarnych do kwestionowania skuteczności powołań sędziowskich i dokonywania czystek kadrowych w sądownictwie.

Wątpliwości takich nie ma natomiast w stosunku do uchwał KRS, które nie zakończyły się wydaniem przez Prezydenta postanowienia o powołaniu na urząd sędziego. Konstytucyjnie chronione prawo jednostki do sądu niezależnego i ustanowionego zgodnie z prawem stawia przed ustawodawcą wymóg podejmowania działań zmierzających do maksymalnego ograniczenia skutków wadliwego ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa. Ustawodawca zobligowany jest do ograniczenia możliwości dalszego powoływania sędziów i asesorów sądowych przez Radę, która została ustanowiona niezgodnie z prawem i nie gwarantuje niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Wznawianie postępowań przed KRS

Projekt słusznie przyznaje jednostkom w sprawach innych niż dotyczące powołania na stanowisko sędziego (asesora) prawo do ponownego rozpatrzenia spraw zawisłych przed Radą.

Potrzeba
rozróżnienia

Uchylenie uchwał
zakończonych
postanowieniem
Prezydenta o
powołaniu na urząd
sędziego

Uchylenie uchwał
w toku

Powrót na poprzednio zajmowane stanowisko

HFPC pozytywnie ocenia przewidziane w Projekcie rozwiązania pozwalające na rzeczenie się zajmowanego stanowiska sędziowskiego i pozwalające na powrót na poprzednio zajmowane stanowisko. Rozwiązania tego rodzaju pozwoli, zdaniem HFPC, choć w części **ograniczyć negatywne skutki ustrojowych zmian KRS**, a tym samym zminimalizować ryzyko, że wyrok wydany przez sąd obsadzony z udziałem sędziego powołanego przez obecną Krajową Radę Sądownictwa zostanie zakwestionowany w toku kontroli instancyjnej albo przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Delikt dyscyplinarny zajmowania stanowiska sędziowskiego**Zakres przewinienia dyscyplinarnego**

Art. 11 ust. 4 Projektu wskazuje, że zajmowanie stanowiska sędziego przez osobę powołaną na wniosek obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, po terminie złożenia oświadczenia o powrocie na poprzednie zajmowane stanowisko stanowi oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, karaną sankcją złożenia z urzędu.

Tak przyjęte unormowanie budzi **uzasadnione wątpliwości** HFPC. Wydaje się, że zmian tych nie da się pogodzić z zasadą zaufania jednostki do państwa, zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości, a także z istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Granice odpowiedzialności dyscyplinarnej

Zaczynając od tej ostatniej kwestii, warto odwołać się do P. Skuczyńskiego, który wskazuje, że ukształtowane w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej „reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu”. Ma ona więc służyć przeciwdziałaniu zachowaniom nagannym, narażającym daną grupę zawodową na utratę wiarygodności i utratę autorytetu niezbędnego do wykonywania danego zawodu zaufania publicznego¹⁴. W tym kontekście można postawić uzasadnione pytanie, czy samo zajmowanie stanowiska sędziego może mieć charakter społecznie naganny, uzasadniający *sui generis* „kryminalizowanie” go jako deliktu dyscyplinarnego.

Uzasadnienie Projektu

W ocenie HFPC, nie. Najdobitniej świadczą o tym przywołane tezy uzasadnienia Projektu, wskazujące na fakt działania osób kandydujących na stanowiska sędziowskie w zaufaniu do państwa. Zgodnie z brzmieniem uzasadnienia: „**wadliwość dotycząca powołania sędziów (...) nie jest winą sędziów ubiegających się o wolne stanowiska sędziowskie**, lecz prawodawcy, który ukształtował skład KRS w sposób sprzeczny z prawem”. Wobec takiej tezy, zasadnym wydaje się postawienie Projektodawcy pytania, jak można osobom zajmującym stanowiska sędziowskie w takiej sytuacji przypisać winę. Gdzie doszukiwać się społecznej naganności tego, że działali oni w zaufaniu do państwa?

HFPC oczywiście jest świadoma tego, że w grupie osób powołanych na stanowiska sędziowskie znajdują się takie, które miały świadomość wad funkcjonowania KRS (braku niezależności, powołania jej niezgodnie z prawem) i instrumentalnie wykorzystały ten fakt w drodze ubiegania się o stanowisko sędziowskie. Kwestia ta **nie może jednak**

¹⁴ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r. sygn. akt K 22/00, OTK ZU 3/2001, poz. 48.

Charakter prerogatywy Prezydenta RP

uzasadniać stosowania wobec ogółu powołanych osób odpowiedzialności zbiorowej, ani w żaden sposób przełamywać w stosunku do tej grupy wymogów związanych z konstytucyjną gwarancją domniemania niewinności.

Nie oznacza to jednak, że sprawa sędziów powołanych przy udziale obecnej KRS w zupełności wymyka się regułom odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Podjęcie przez Prezydenta RP postanowienia o powołaniu sędziego nie sanuje wad odnoszących się do samego procesu powołania. **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest organem demokratycznego państwa prawnego, a nie monarchą absolutnym zdolnym do konwalidacji wadliwych czynności innych organów państwa.** Wady te, swoisty grzech pierworodny sposobu powołania sędziego, podążają za sędzią, stanowiąc podstawę do kwestionowania niezależności danego sędziego, a także do podnoszenia wobec niego zarzutu, że został on powołany niezgodnie z ustawą.

Droga prawna

Okoliczności tego rodzaju powinny być badane w toku postępowania o wyłączenie sędziego, a także w ramach rozpoznawania przez sąd II instancji środków odwoławczych wniesionych od orzeczeń wydanych przez takiego sędziego. Tylko taki standard postępowania zagwarantuje realizację prawa jednostki do sądu niezależnego i ustanowionego zgodnie z prawem.

Indywidualizacja ocen

Ocena zaistnienia którejkolwiek z omawianych wad powinna jednak przebiegać odmiennie. W przypadku wątpliwości co do niezależności danego sędziego, kwestia ta ma charakter wysoce ocenny, kompleksowy, zależny od szeregu okoliczności faktycznych¹⁵. W przypadku ustanowienia zgodnie z ustawą, sprowadzają się one do dochowania przewidzianych prawem wymogów¹⁶.

Uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego dała wyraźne podstawy do tego, aby kwestionować niezależność przynajmniej części sędziów powołanych z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Publikacja wykazów poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 14 lutego 2020 r. wskazuje, zdaniem HFPC, że w procesie powołania obecnej KRS doszło do naruszenia prawa w postaci wyboru na stanowisko członka KRS sędziego nielegitymującego się odpowiednim poparciem innych sędziów¹⁷.

¹⁵ Por. uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, pkt 43 i nast.

¹⁶ Wyrok ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii, skarga nr 26374/18, § 97-103.

¹⁷ Por. P. Kardas, M. Gutowski, To był jednak nieskuteczny wybór Rady, dostęp pod adresem: <https://archiwum.rp.pl/artukul/1422899-To-był-jednak-nieskuteczny-wybor-Rady.html> (2 marca 2020 r.); podobnie A. Rakowska – Trela, Czy możliwe jest skuteczne wycofanie poparcia udzielonego sędziemu-kandydatowi do Krajowej Rady Sądownictwa, dostęp pod adresem: <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/12409> (2 marca 2020 r.), odmiennie jednak M. Dobrowolski, Opinia prawna w zakresie dopuszczalności ewentualnie braku dopuszczalności wycofania poparcia dla sędziego - kandydata zgłoszonego do Krajowej Rady Sądownictwa przez grupę co najmniej 25 sędziów albo grupę co najmniej 2000 obywateli (art. 11a ustawy o KRS), dostęp pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/KRS/opinia1.pdf> (3 marca 2020 r.).

Skutki wadliwego powołania KRS

Wybór ten, wobec faktu łącznego głosowania wyboru wszystkich sędziowskich członków KRS, „skaził” działalność całej Rady.

Wadliwość ta promieniuje na całokształt działania KRS i ogół podjętych przez nią decyzji, w tym tych dotyczących powołania sędziów. Z chwilą publikacji wykazów poparcia do KRS sędzia, który uzyskał nominację do pełnienia stanowiska przy udziale obecnej KRS, nie może powoływać się już na to, że działa on w zgodzie z zasadą zaufania do państwa. Orzekając lub ubiegając się o stanowisko sędziowskie godzi się bowiem na to, aby w przyszłości wydane przez niego orzeczenia mogłyby uchylone z powodu wydania ich przez sąd powołany niezgodnie z prawem albo zależny od innych władz. Czyn ten w istocie stanowi **oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa** uzasadniającą pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Kwestią otwartą pozostaje jednak, czy w każdym wypadku niezastosowania się do takiego postępowania, konieczne jest sięganie po najsurowszy możliwy środek – złożenie sędziego z urzędu. Zdaniem HFPC, takiego rodzaju przesądzanie jest nieuprawnione. Postępowania dyscyplinarne musi zakładać bowiem dostosowanie wymiaru kary dyscyplinarnej do stopnia zawinienia danego sędziego.

Z tego powodu HFPC krytycznie odnosi się do założenia Projektu, który przewiduje, że jedyną sankcją za popełnienie projektowanego wskazanego w nim „deliktu dyscyplinarnego” powinna być kara złożenia z urzędu. Takie ujęcie ram odpowiedzialności dyscyplinarnej w istocie **sprowadza rolę sądu dyscyplinarnego do kwestii technicznych**, eliminując z całego postępowania dyscyplinarnego element sprawiedliwości.

Sankcja za zajmowanie stanowiska sędziego

Skoro bowiem jedynym zadaniem sądu dyscyplinarnego będzie zbadanie, czy dany sędzia złożył stosowne oświadczenie o powrocie na poprzednio zajmowane stanowisko, cała idea sądowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach dyscyplinarnych traci sens i sprowadza się wyłącznie do obejścia konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów. W istocie rozwiązanie takie *de facto* mogłoby się ograniczyć do przyjęcia w ustawie, że z chwilą upływu terminu do złożenia oświadczenia o powrocie na poprzednie zajmowane stanowisko, sędzia, który nie złożył stosownego oświadczenia, jest *ex lege* złożony z urzędu. Choć ustawodawca ma dosyć szerokie granice w formułowaniu zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, to każdorazowo musi pamiętać, aby przyjmowane przez niego **rozwiązania prawne nie stanowiły swego rodzaju narzędzia walki z osobami, które z różnych względów nie odpowiadają oczekiwanemu przez niego profilowi**.

Obchodzenie zasady nieusuwalności sędziego

Ważność orzeczeń

Uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego

Projekt przewiduje uregulowanie ważności orzeczeń wydanych przez sąd, w składzie którego brał udział sędzia lub asesor powołany przez KRS w obecnym kształcie. Zakłada przy tym, że orzeczenia te pozostają w mocy. Uregulowanie to **nie do końca pozostaje w zgodzie z tezą nr 3 uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego**. Zgodnie z nią przyjęta w uchwale wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. nie ma zastosowania

do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem 23 stycznia 2020 r. oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego.

Zniesienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego

Projekt znosi Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. Rozwiązanie to należy ocenić aprobująco, jako oczywisty skutek wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. oraz implementującego go orzeczenia Sądu Najwyższego. W ocenie HFPC dotychczasowa działalność orzecznicza Izby Dyscyplinarnej SN potwierdziła wysuwane wobec niej zarzuty dotyczące znacznego ryzyka wykorzystywania tej instytucji dla realizacji celów politycznych, a przez to faktycznego pozbawienia osób stojących przed tą Izbą prawa do rozpoznania ich sprawy przez sąd bezstronny i niezależny.

Projekt jednocześnie ogranicza wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, a także stanowiska sędziów sądów dyscyplinarnych. W obu wypadkach decydujący głos w tej sprawie otrzyma Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Wygaśnięcie stosunku służbowego sędziów Izby Dyscyplinarnej

W końcu wątpliwości HFPC budzi treść art. 15 ust. 2 Projektu, która przewiduje wygaśnięcie stosunku służbowego sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Choć HFPC podziela zastrzeżenia co do niezależności oraz legalności działania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, **nie sposób uznać obecnie, że osoby zasiadające w tej Izbie nie są sędziami**, a co za tym idzie, że nie przysługuje im szczególne gwarancje ochrony związane z ich statusem, w tym zasada nieusuwalności. Z podobnego założenia zdaje się wychodzić Sąd Najwyższy, który w uchwale połączonych Izb nie podważa ich statusu, a jedynie to, czy tworzą oni obecnie sąd w rozumieniu Konstytucji RP. Również sam Projekt określa osoby zasiadające w Izbie Dyscyplinarnej mianem sędziów. Zdaniem HFPC, brak jest obecnie podstaw do kwestionowania statusu sędziów Izby Dyscyplinarnej. Co wcale **nie oznacza jednak niemożliwości dokonania oceny ich działalności, stopnia niezależności, bezstronności i legalności działania w ramach obowiązujących regulacji dyscyplinarnych przed niezależnym i bezstronnym sądem**. Zwłaszcza, że sędziowie ci nie powstrzymali się od orzekania po wydaniu przez Sąd Najwyższy uchwały połączonych Izb.

HFPC pragnie zauważyć, że każde odstępstwo od zasady nieusuwalności sędziów, a w szczególności próba ustawowego obejścia wynikających z niej nakazów i zakazów, może w przyszłości posłużyć jako pretekst dla przyszłych większości parlamentarnych do weryfikacji sędziów i dokonania wśród nich czystki personalnej. Doświadczenia związane ze statusem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności nadprogramowe obsadzenie przez Sejm VII Kadencji dwóch dodatkowych miejsc w Trybunale, jak również skutki tej decyzji, powinny stanowić **memento dla wszystkich osób, które, powołując**

Zmiany w
powoływaniu
Rzeczników
Dyscyplinarnych

Negatywna ocena
działania Izby
Dyscyplinarnej

Ryzyko nadużycia
przyjętych
rozwiązań
w przyszłości

Nieprzystosowanie do sposobu działania

się na rację wyższego rzędu, dążą w jakiś sposób do ograniczenia zakresu oddziaływania unormowań Konstytucji.

Demokratyczne państwo prawa, oparte na trójpodziale władzy i zasadzie niezależności sądownictwa wymaga, aby kwestie tego, czy sędziowie Izby Dyscyplinarnej dopuścili się deliktów dyscyplinarnych skutkujących złożeniem ich z urzędu, zostały zbadane przez niezależny i bezstronny sąd dyscyplinarny w rzetelnej procedurze sądowej, z poszanowaniem prawa do obrony osób obwinionych.

Składy ławnicze

Projekt eliminuje z rozpoznawania spraw dyscyplinarnych przez Sąd Najwyższy instytucję składów ławniczych. Potencjalnym argumentem za udziałem ławników w postępowaniach dyscyplinarnych jest kwestia społecznej kontroli tych postępowań. Argument tego rodzaju należy jednak odrzucić z kilku powodów.

Doświadczenia z funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego potwierdzają, że orzekanie w postępowaniach dyscyplinarnych wiąże się z koniecznością posiadania określonych informacji na temat realiów funkcjonowania danego zawodu zaufania społecznego. Ławnik nie mający świadomości wagi gwarancji procesowych, zasad stosowania tymczasowego aresztowania, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie jest w stanie w pełni naświetlić perspektywy, którą kierował się sędzia podejmując takie, a nie inne orzeczenie.

Alternatywne formy kontroli społecznej

Ponadto społeczną kontrolę sądownictwa dyscyplinarnego można osiągnąć na co najmniej kilka innych sposobów. Wśród nich wyliczyć można jawność postępowań dyscyplinarnych, publikowanie orzeczeń sądów dyscyplinarnych na stronach internetowych, transmisje ich posiedzeń przez Internet, czy zagwarantowanie innym organom władzy publicznej prawa do złożenia kasacji od orzeczenia zapadłego w postępowaniu dyscyplinarnym.

Marginalny charakter udziału ławników

Co więcej, wskazać należy, że **w obowiązującym stanie prawnym, rola ławników Sądu Najwyższego miała charakter marginalny**. W żadnym wypadku ustawodawca nie zagwarantował im bowiem większości miejsc w składzie rozpoznającym daną sprawę. Tym samym, z woli ustawodawcy, nie stanowili oni realnego elementu kontroli sądownictwa dyscyplinarnego, a jedynie element fasadowy w pracach Izby Dyscyplinarnej.

Jednocześnie należy zauważyć, że Projekt, znosząc składy ławnicze w postępowaniach dyscyplinarnych, wykazuje się niekonsekwencją, pozostawiając je w procedurze rozpoznawania skargi nadzwyczajnej, mimo że, podobnie jak postępowania dyscyplinarne, skarga ta cechuje się znacznym poziomem skomplikowania, a obecna regulacja przewiduje dla ławników znikomą rolę przy ocenie tejże skargi. W ocenie HFPC kwestia ta wymaga ponownego rozważenia przez Projektodawcę.

Materia ustawowa

Regulamin Sądu Najwyższego

Pozytywnie HFPC ocenia **przywrócenie kompetencji Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego do wydania Regulaminu działania Sądu Najwyższego**, a także zwiększenie jego udziału w określeniu liczby sędziów Sądu Najwyższego. Jest to powrót do rozwiązań obowiązujących na gruncie poprzedniej ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁸. Zmiany te odpowiadają modelom obowiązującym w Trybunale Konstytucyjnym (w zakresie regulaminu) oraz do niedawna w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Mankamentem omawianej regulacji jest jednak pozostawienie Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego kompetencji do **decydowania o właściwości poszczególnych izb** Sądu Najwyższego. W obowiązującym stanie prawnym kwestie te były unormowane na poziomie ustawy.

Za przyjęciem, że jest to materia ustawowa przemawia przede wszystkim fakt umieszczenia na gruncie art. 45 Konstytucji prawa jednostki do rozpoznania jej sprawy przez sąd właściwy. Dodatkowo właściwość poszczególnych izb SN ma w pierwszej kolejności przede wszystkim wymiar zewnętrzny, skierowany wobec stron prowadzonych przed SN postępowań, a dopiero w dalszej kolejności rodzi skutki organizacyjne dla samego Sądu Najwyższego. Z podobnego założenia wychodzi ustawodawca opisując w prawie o ustroju sądów administracyjnych¹⁹ oraz prawie o ustroju sądów powszechnych²⁰ właściwość poszczególnych wydziałów sądów czy izb NSA. W podobny sposób powinna być regulowana właściwość poszczególnych izb Sądu Najwyższego. Standardu takiego nie spełnia proponowane rozwiązanie, nawet przy założeniu, że omawiany Regulamin zostanie opublikowany w Dzienniku Ustaw.

¹⁸ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 z późn. zm., j.t.).

¹⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 52 z późn. zm.).