

Kraków, 15.01.2024 r.

Prof. dr hab. Piotr Tuleja

Dr Marcin Krzemiński

Dr Bogumił Naleziński

Dr Maciej Pach

**Opinia o zgodności z Konstytucją projektów ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych,  
Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o uregulowaniu skutków uchwał KRS  
przygotowanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA**

**1. Założenia**

Sporządzona opinia dotyczy zgodności z Konstytucją wskazanych wyżej projektów ustaw. Zgodność tę określają dwa aspekty Konstytucji – aspekt negatywny, na który składają się zakazy adresowane do prawodawcy, oraz aspekt pozytywny, określający obowiązki ustawodawcy polegające na konkretyzacji postanowień Konstytucji. Oba aspekty wyznaczają zakres swobody ustawodawcy. Przedmiotem opinii są w szczególności: **konstytucyjny status sędziów, ustrojowa pozycja sądów, ustrojowa pozycja KRS, konstytucyjne standardy procedur dotyczących powoływania sędziów i oceny ich statusu**. Opinia nie dotyczy oceny efektywności instytucji prawa sądowego zaproponowanych w projektach ustaw.

Podstawą formułowanych ocen są standardy konstytucyjne ukształtowane w polskim prawoznawstwie. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o standardy ukształtowane do roku 2017. W myśl tych standardów konstytucyjne zasady funkcjonowania sądów z rozdziału ósmego Konstytucji są instrumentalne względem sformułowanego w art. 45 ust. 1 prawa do sądu.

Jako punkt wyjścia dla oceny konstytucyjności proponowanych rozwiązań przyjmujemy założenia, w myśl których:

- głębokość i zakres naruszeń konstytucyjnych zasad władzy sądowniczej ma charakter systemowy;
- od 2017 r. spór o konstytucyjne standardy władzy sądowniczej przeniósł się na płaszczyznę międzynarodową i standardy te są kształtowane w orzecznictwie ETPC i TSUE;
- obowiązek ich realizacji wynika z art. 9 Konstytucji;

– projektowane ustawy powinny nie tylko przywrócić stan przestrzegania zasad konstytucyjnych, sanować skutki ich naruszania, ale również zagwarantować realizację nowych standardów konstytucyjnych.

Kryzys konstytucyjny uwidocznił konieczność zmiany paradygmatu konstytucyjnej roli sądów, które powinny odgrywać kluczową rolę w ochronie wolności i praw człowieka. Ocena proponowanych rozwiązań bierze pod uwagę konieczność zmiany tego paradygmatu. Za mieszczące się w ramach Konstytucji oraz stanowiące konkretyzację jej zasad uznajemy główne cele, które leżą u podstaw przedstawionych projektów: wykonanie wyroków sądów międzynarodowych stwierdzających naruszenie prawa do sądu, przywrócenie gwarancji tego prawa wynikających z art. 45 Konstytucji, powierzenie KRS nowej roli w gwarantowaniu prawa do sądu, konkretyzację ustawowych podstaw wymierzania sprawiedliwości przez sądy. W opinii co do zasady nie odnosimy się szerzej do rozwiązań, które w pełni aprobujemy. Uważamy, że uzasadnienie ich wprowadzenia zostało przekonująco przedstawione przez projektodawców. Koncentrujemy się na kwestiach, które mogą budzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej.

## **2. Status sędziego – powołanie na urząd i złożenie z urzędu**

### **2.1. Uwagi w świetle projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023**

Konstytucyjnej oceny wymaga przede wszystkim zaproponowany sposób uregulowania skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023. Istota tego rozwiązania zawarta jest w art. 2 ust. 1 projektu, w myśl którego uchwały KRS wydane na podstawie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS są pozbawione skutków prawnych. Konsekwencją powyższego jest przyjęcie w art. 2 ust. 3, że stosunek służbowy sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu apelacyjnego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego uznaje się za nienawiązany lub nieprzekształcony. To z kolei powoduje (art. 3 ust. 1 projektu), że stanowiska sędziowskie obsadzone w wyniku postępowania z udziałem wadliwie powołanej KRS uznaje się za wolne. Kolejnymi konsekwencjami są: sposób

zorganizowania konkursów na te stanowiska (art. 4) oraz przywrócenie sędziego na poprzednio zajmowane stanowisko (art. 7) i delegacje (art. 8 ust. 1 projektu).

Powyższe rozwiązanie wymaga oceny konstytucyjnej z kilku względów.

Po pierwsze, żadne orzeczenie sądu międzynarodowego (od wyroku TSUE w sprawie sędziów portugalskich po wyrok ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*) nie stwierdza, że osoby powołane z udziałem wadliwej funkcjonującej KRS nie są sędziami. Do stwierdzenia takiego nie doszło również w sprawach C-181/21 i C-269/21. Także uchwała trzech izb SN z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, nie stwierdza, że osoby powołane w powyższy sposób nie sprawują urzędu sędziego. Wręcz przeciwnie, SN we wskazanej uchwale stwierdził: „*Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do wadliwości procedury powołania na urząd sędziego. Wadliwość ta, a także jej wpływ na naruszenie standardu niezawisłości i bezstronności sądu, podlega jednak stopniowaniu. Przede wszystkim zasadniczo różna jest skala i zakres procesowych skutków wadliwości powołania na urząd sędziego w zależności od typu sądu, do którego następuje powołanie i miejsca tego sądu w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości*” – por. punkt 45 i nast. uzasadnienia.

Proponowane w projekcie rozwiązanie nie odnosi się wprost do aktu powołania sędziego przez Prezydenta. Nie wskazuje na charakter tego powołania, przyjmując *implicite*, że o jego bezskuteczności przesądza wadliwy status KRS.

Zakładając, że osoby powołane przy udziale wadliwej KRS są sędziami w rozumieniu art. 178 ust. 1 Konstytucji, należałoby uznać, że art. 180 Konstytucji w sposób wyczerpujący określa możliwość złożenia ich z urzędu. Przepis ten przewiduje możliwość ustawowego pozbawienia sędziego inwestytury w ust. 3–5. Żadna ze wskazanych tam przesłanek – przeniesienie w stan spoczynku, zmiana ustroju sądów – nie występuje w cytowanych wyżej przepisach projektu ustawy. Zasada nieusuwalności sędziego z art. 180 ust. 1 Konstytucji doznaje ograniczeń w ust. 2. Warunkiem koniecznym złożenia sędziego z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu oraz przeniesienia, o którym mowa w tym przepisie, bez zgody sędziego jest określenie ustawowych podstaw oraz wydanie w tej sprawie orzeczenia sądu. Rozszerzająca interpretacja przeniesienia na inne miejsce służbowe wynika z art. 9 Konstytucji w związku z wykładnią prawa międzynarodowego (por. wyrok ETPC z 18.06.2022 r., *Żurek przeciwko Polsce*).

Z powyższego wynikałoby, że sędzia nie może być pozbawiony urzędu ani przeniesiony na inne miejsce służbowe z mocy ustawy – chyba że zachodzą przesłanki z art. 180 ust. 3–5 Konstytucji (pomijamy w tym miejscu kwestię sposobu ich stwierdzenia) lub zostało wydane orzeczenie sądu wskazane w art. 180 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji należałoby uznać, że

proponowany w projekcie mechanizm oparty na nienawiązaniu lub nieprzekształceniu stosunku służbowego jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. W dalszej konsekwencji należałoby przyjąć, że przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją, wykonanie wyroków sądów międzynarodowych i zagwarantowanie prawa do bezstronnego sądu powinno się odbywać w ramach określonych przez art. 180 ust. 2 Konstytucji. Warunkiem koniecznym stawianym przez ten przepis powinno być złożenie sędziego z urzędu orzeczeniem sądu w oparciu o jednoznacznie sformułowaną podstawę ustawową. Kwestią dalszą jest ustalenie, czy podstawę taką można odnaleźć w obowiązujących przepisach, czy należałoby ją doprecyzować, tak by określała ona przesłanki, po spełnieniu których sąd powinien pozbawić sędziego urzędu lub przenieść go na inne miejsce służbowe.

Do przedstawionych wyżej argumentów nawiązuje stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz RPO (zob. <https://wiadomosci.onet.pl/opinie/prezes-fundacji-helsinskiej-jednoznacznie-o-neosedziach-nie-wzmocni-rzadow/3v9hklp> oraz <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art39433241-prof-marcin-wiacek-sedziow-da-sie-zweryfikowac-i-nie-naruszyc-prerogatyw>).

Konkretna propozycja realizacji tak rozumianego standardu konstytucyjnego i konwencyjnego została przedstawiona przez SSO Agnieszkę Niklas-Bibik (<https://forumfws.eu/nec-temere-nec-timide/wadliwe-powolania-propozycja/>).

Trafnie jednak projektodawcy wskazują, że wprowadzenie mechanizmu weryfikacji opartego na indywidualnych orzeczeniach sądu może prowadzić „ze względu na liczbę powołań do wieloletniego paraliżu postępowań sądowych, mogąc tworzyć zarazem wrażenie, że sędziowie zajmują się wyłącznie swoimi sprawami, a nie rozstrzyganiem sporów, do czego wymiar sprawiedliwości jest powołany. W ramach takiej procedury niemożliwe do oddzielenia mogą okazać się okoliczności, które z jednej strony rzutują na ocenę niezawisłości i bezstronności sędziego, a z drugiej strony wyczerpują znamiona deliktów dyscyplinarnych. Ponadto organ dokonujący weryfikacji musiałby mieć zarazem kompetencje śledcze, aby ustalić jakie czynniki pozamerytoryczne miały wpływ na uchwałę wadliwie ukształtowanej KRS, co wydaje się jeszcze bardziej wydłużyłoby trwanie weryfikacji”.

Uzasadniając obszernie wadliwość procedury powołania sędziego z udziałem KRS, projektodawcy konkludują: „Skoro Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem ustanowionym w Konstytucji RP, to sędziowie powołani przez Prezydenta RP nie są sędziami w konstytucyjnym znaczeniu. A zatem prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP, zostaje w ten sposób podważone”. Potwierdzenie trafności powyższej konkluzji wymaga jednak oceny postanowienia Prezydenta powierzającego danej osobie inwestyturę do

sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Bez analizy powyższej kwestii nie da się w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na pytanie o stosowanie w stosunku do wadliwie powołanych sędziów gwarancji z art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Ocena postanowienia Prezydenta oraz ustalenie jego skutków prawnych powinny zostać oparte na argumentacji analogicznej do argumentacji użytej w sprawie awansów poziomych w wyroku TK z 8.05.2012 r., sygn. K 7/10. W sprawie tej TK dokonywał oceny zgodności z Konstytucją likwidacji awansów poziomych w drodze ustawy względem sędziów powołanych przez Prezydenta. Rozumowanie TK opiera się na następujących argumentach konstytucyjnych:

- art. 179 wprowadza model nominacji ograniczonej, uzależniając powołanie sędziego od wniosku KRS;
- model ten w zakresie roli KRS w procedurze powoływania sędziów jest reakcją na wydarzenia historyczne związane z brakiem niezależności i niezawisłości;
- normatywna treść oraz praktyka stosowania art. 179 w związku z ustawową konkretyzacją tego przepisu wskazują, że konstytucyjną istotą aktu powołania sędziego jest nadanie jurysdykcji i sprecyzowanie jej granic. Nienadanie jurysdykcji wskazuje, że nie dochodzi do powołania sędziego w rozumieniu art. 179 Konstytucji;
- ograniczenie lub pozbawienie KRS roli, jaką Konstytucja wyznacza jej w procesie powoływania sędziów, powoduje, że nie mamy do czynienia z powołaniami w rozumieniu art. 179 Konstytucji;
- ustawodawca, posługując się konstytucyjnym mechanizmem powołania sędziego, abstrahując od jego *ratio* oraz istotnych cech i znaczenia powołania sędziego, wprowadza w istocie odmienne od konstytucyjnego rozwiązania prawne;
- nadrzędność Konstytucji oraz autonomia jej pojęć powoduje, że nie można treści przepisów Konstytucji ustalać w oparciu o regulacje ustawowe;
- postanowienie Prezydenta o powołaniu sędziego stanowi powołanie w rozumieniu art. 179 i wywołuje skutki wskazane w art. 45 ust. 1, a w konsekwencji w art. 180 ust. 1 Konstytucji, o ile spełnia wskazane wyżej wymogi, w szczególności wymogi wynikające z modelu nominacji ograniczonej, jako warunku nadania inwestytury;
- brak spełnienia tych wymogów powoduje, że mamy do czynienia z instytucją o charakterze ustawowym, a nie z powołaniem w rozumieniu art. 179; w konsekwencji nie aktualizują się gwarancje z art. 180 Konstytucji;
- TK w wyroku K 7/10, wskazując na różnice między powołaniem na urząd sędziego z art. 179 a powołaniem w ramach awansu poziomego, stwierdził, że ustawowa likwidacja awansów poziomych nie stanowi naruszenia art. 180 Konstytucji.

Wskazana argumentacja odnosiła się do sytuacji, w której powołanie na urząd sędziego sądu wyższej instancji nie powodowało nadania mu inwestytury ani zmiany miejsca sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie odnosi się ona wprost do tzw. neosędziów. Zasadnicze elementy tej argumentacji są jednak relewantne dla ich sytuacji. Oparcie się na elementach tej argumentacji jest nawet bardziej uzasadnione. W szczególności, gdy chodzi o sposób nadania sędziemu inwestytury postanowieniem Prezydenta, w sytuacji, gdy KRS nie składa wniosku w warunkach określonych w Konstytucji.

Wadliwość KRS oraz przeprowadzanych przed nią procedur są notoryjnie znane. Zostały potwierdzone wiążącymi Polskę orzeczeniami ETPC i TSUE oraz orzeczeniami polskich sądów. Kwestie te obszernie przedstawiono w uzasadnieniu do projektu ustawy o KRS. Z perspektywy przedłożonego projektu kluczowe znaczenie ma sposób realizacji przez Prezydenta obowiązku z art. 179 Konstytucji. Prezydent, mający z mocy art. 126 ust. 2 Konstytucji obowiązek czuwania nad jej przestrzeganiem, powinien odmówić uwzględnienia wniosku KRS o powołanie sędziego ze względu na utratę jej tożsamości konstytucyjnej. Jeśli Prezydent uwzględni taki wniosek, to nie jest to wniosek w rozumieniu art. 179 Konstytucji. Wniosek taki ma wyłącznie ustawową podstawę. Ustawa kreuje niekonstytucyjny skład Rady, a w konsekwencji procedurę, w której dochodzi do powierzenia funkcjonariuszowi publicznemu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Procedura ta nie jest jednak tożsama z procedurą opisaną w art. 179 Konstytucji. Powoduje to kilka istotnych konsekwencji na gruncie Konstytucji.

- Zagwarantowanie prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji **wymaga sędziego ustanowionego Konstytucją**. Obowiązujące przepisy ustawowe oraz **postanowienie Prezydenta kreują sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą**.
- Urząd **sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą** jest nieznanym na gruncie rozdziału ósmego Konstytucji.
- Sędzia ustanowiony wyłącznie ustawą nie jest objęty gwarancjami z art. 180 Konstytucji.
- Brak tych gwarancji oraz wadliwa procedura przed KRS uzasadniają wprowadzenie skutecznych środków prawnych powodujących usunięcie systemowych naruszeń prawa do sądu oraz przywrócenie realnych możliwości korzystania z tego prawa. Środki te powinny obejmować zarówno zagwarantowanie (przywrócenie) statusu sędziego ustanowionego Konstytucją, jak i określenie konsekwencji orzeczeń wydanych przez sędziów ustanowionych wyłącznie ustawą.
- Dopuszczalne jest uregulowanie z mocy ustawy sytuacji prawnej osób, którym inwestytura do sprawowania wymiaru sprawiedliwości została nadana wyłącznie ustawą.

Wskazana interpretacja Konstytucji opiera się na jej podstawowych zasadach aksjologicznych: podziale władzy, w ramach którego sądy są władzą odrębną, oraz prawie do sądu, które ma charakter autonomiczny względem instrumentalnych wobec niego zasad z rozdziału ósmego Konstytucji. Instrumentalny charakter oznacza, że wszystkie zasady dotyczące władzy sądowniczej powinny być interpretowane w sposób gwarantujący w jak największym stopniu prawo do sądu. Wskazana płaszczyzna aksjologiczna wymaga głębszego scharakteryzowania zasady sądu ustanowionego ustawą. Zasada ta wynika *implicite* z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Jej wykładnia została przedstawiona m.in. w wyroku TK z 24.10.2007 r., sygn. SK 7/06.

Zasada ta została wprost wyrażona w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz niektórych konstytucjach krajowych (por. art. 101 ust. 1 zd. 2 Ustawy Zasadniczej RFN stanowiący o sędzim ustanowionym ustawą). Zasada ta przeszła znaczną ewolucję wraz z ewolucją od modelu urzędniczego do modelu władczego władzy sadowniczej, której podstawowym celem jest ochrona praw człowieka (<https://www.kwartalnikiustitia.pl/czy-konstytucja-jest-potrzebna-do-wymierzania-sprawiedliwosci,9882>).

W polskim systemie prawa powyższa zasada oznacza, że powołanie sędziego i powierzenie mu władzy wymierzania sprawiedliwości powinno nastąpić na podstawie Konstytucji. Jeżeli do powołania sędziego dochodzi wyłącznie na podstawie ustawy, mamy do czynienia z osobą, której władza do sprawowania wymiaru sprawiedliwości została powierzona bez należytej podstawy prawnej. Nie zmienia tego fakt, że w postanowieniach Prezydenta powołany jest art. 179 Konstytucji.

**Rozróżnienie na „sędziego konstytucyjnego/powołanego na podstawie Konstytucji” i „sędziego ustawowego” powinno być podstawą prac legislacyjnych zmierzających do zagwarantowania prawa do sądu wymierzającego sprawiedliwość na podstawie Konstytucji.**

W ramach Konstytucji mieści się zarówno oparty na odrębnej procedurze sądowej mechanizm indywidualnej weryfikacji sędziów ustanowionych wyłącznie ustawą, jak i mechanizm ustawowej likwidacji ich statusu.

Dokonując ważenia konstytucyjnych zasad, projektodawca powinien rozstrzygnąć, w jakim stopniu proponowana regulacja ma chronić prawa osób pełniących funkcje sędziów ustanowionych wyłącznie ustawą oraz realizować konstytucyjny nakaz przywrócenia gwarancji i możliwości realizacji prawa do sądu.

Dokonując takiego ważenia konstytucyjnych zasad, projektodawca powinien uwzględnić, że:

- obecnie mamy do czynienia w sądach z dwoma rodzajami statusu sędziów: a) sędziów, którym inwestytura została nadana na mocy art. 179 Konstytucji, b) sędziów, którym inwestytura została nadana wyłącznie na mocy ustawy, gdyż postanowienie Prezydenta o powołaniu na urząd sędziego zostało wydane w warunkach nieprzewidzianych przez art. 179 Konstytucji. Jego podstawą są przepisy obowiązującej ustawy o KRS i pusp. W tej grupie sędziów ustawowych są sędziowie, względem których pierwotnie (przed postanowieniem, na mocy którego awansowali do sądu wyższej instancji) Prezydent wydał postanowienie oparte na art. 179 Konstytucji oraz sędziowie, którzy zostali powołani wyłącznie na podstawie ustawowej;
- obowiązkiem ustawodawcy jest przywrócenie stanu, w którym każdy ma zagwarantowane prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd złożony z sędziów powołanych na podstawie Konstytucji;
- druga grupa sędziów nie jest objęta gwarancjami z art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. W odniesieniu do nich w grę mogą wchodzić wyłącznie gwarancje z rozdziału drugiego Konstytucji, w szczególności z art. 32 i art. 60. Gwarancje te są jednak ograniczone, gdyż Konstytucja nie gwarantuje prawa równego dostępu do urzędu, który jest z nią niezgodny;
- sędzia ustanowiony wyłącznie ustawą jest instytucją nieznaną Konstytucji, a powierzenie mu inwestytury do sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie znajduje podstaw w jej rozdziale ósmym i prowadzi do naruszenia prawa do sądu z art. 45 ust. 1;
- ustawodawca może w oparciu o art. 4 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę swobody kompetencji prawodawczej regulować materie nieuregulowane w Konstytucji, ale nie wbrew jej wyraźnemu zakazowi oraz gdy Konstytucja reguluje daną materię w sposób wyłączny. Z tą ostatnią sytuacją mamy do czynienia na gruncie art. 175, 178 oraz 179 Konstytucji. Wymierzanie sprawiedliwości jest zastrzeżone dla sędziów ustanowionych na mocy Konstytucji;
- w odniesieniu do drugiej grupy sędziów nie jest konstytucyjnie wymagane zagwarantowanie im odwołania do sądu w związku ze złożeniem ich z urzędu. Złożenie z urzędu w celu przywrócenia sądowej ochrony obywateli nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – ani na płaszczyźnie konstytucyjnej, ani ustawowej nie jest chronione prawo do objęcia i sprawowania urzędu sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą;
- ustawowa likwidacja urzędu sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą nie jest też sprawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ze względu na wskazany wyżej charakter takiego urzędu nie mamy tu do czynienia ze sprawą



cywilną w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Skoro projekt nie wprowadza ograniczenia zasady nieusuwalności sędziów w rozumieniu art. 180 ust. 1 Konstytucji, nie można mówić o naruszeniu niezawisłości i bezstronności sędziów w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Celem ustawy i zawartych w niej rozwiązań jest ich przywrócenie.

Na tle proponowanych rozwiązań należałoby jednak rozważyć formułę stosunku służbowego nienawiązanego/nieprzekształconego. Z perspektywy prawa publicznego stosunek służbowy został nawiązany/przekształcony, tyle że jego charakter nie ma podstaw w art. 179, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji. Należałoby więc zmodyfikować określenia użyte w projekcie ustawy. Chodzi nie tyle o stosunek służbowy nienawiązany/nieprzekształcony, co o stosunek służbowy nawiązany/przekształcony wyłącznie na podstawie ustawy, w sytuacji, gdy Konstytucja wymaga nawiązania stosunku służbowego na podstawie jej przepisów.

Przyjęcie takiego rozwiązania jest bardziej spójne z:

- przywróceniem sędziego na poprzednio zajmowane stanowisko (prowadzi nie tylko do likwidacji niekonstytucyjnego statusu sędziego, ale przywraca mu status konstytucyjny; sędzia zaczyna sprawować wymiar sprawiedliwości w ramach inwestytury wynikającej z pierwotnego postanowienia Prezydenta wydanego na podstawie art. 179 Konstytucji);
- uzasadnieniem pozbawienia urzędu osób, które nie były wcześniej sędziami i tracąc status sędziego ustawowego, nie miały wcześniej statusu sędziego opartego o Konstytucję;
- uzasadnieniem szczególnej formuły tymczasowego delegowania sędziego na zajmowane dotychczas stanowiska;
- ogólną zasadą utrzymania w mocy orzeczeń wydanych przez lub z udziałem tzw. neosędziów. Trudno uzasadnić, że osoba, której stosunek służbowy nie został nawiązany (nie była sędzią?) wydawała orzeczenia lub brała udział w wydawaniu orzeczeń mających cechę trwałości oraz że ograniczenie tej trwałości jest dopuszczalne w ściśle określonych w projekcie przypadkach.

## **2.2. Uwagi do projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych**

Projekt opiera się na wprowadzeniu jednolitego statusu sędziego sądu powszechnego, czego konsekwencją jest przyjęty sposób powołania oraz sposób wyznaczenia miejsca urzędowania (art. 99). Przyjęte rozwiązanie mieści się w ramach konstytucyjnych. Konstytucja w art. 179 wymaga powołania sędziego na wniosek KRS przez Prezydenta. Przyjęte pod jej rządami rozwiązanie, w myśl którego awans sędziego do sądu wyższej instancji dokonywany jest w trybie określonym w art. 179, nie jest konstytucyjnie wymagane. Wprowadzenie

odmiennego modelu, w myśl którego Prezydent powołuje sędziego sądu powszechnego na wniosek KRS, a jego pierwsze i kolejne miejsce urzędowania wyznacza KRS, wymaga spełnienia tylko jednego warunku z art. 173 Konstytucji, statuującego zasadę odrębności władzy sądowniczej. Jeśli miejsce urzędowania nie zostaje wyznaczone w oparciu o art. 179 przez Prezydenta, to powinien je wskazać organ niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. KRS jako niezależny organ zbliżony do władzy sądowniczej spełnia ten warunek. Zmiana miejsca urzędowania powinna być dokonywana z respektowaniem wymogów wskazanych w art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Rozbudowany tryb i kryteria oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziowskie lub na wolne miejsce urzędowania mają uzasadnienie w zasadzie niezawisłości sędziowskiej oraz konstytucyjnych zasadach wymiaru sprawiedliwości. Wymogi przyjęte w odniesieniu do kandydatów nie będących sędziami mogą budzić pewne wątpliwości ze względu na zasadę równego dostępu do służby publicznej z art. 60 Konstytucji. Przykładowo przewidziana w art. 116 § 1 ocena na podstawie opinii prawnych sporządzonych przez adwokata lub radcę prawnego może być trudna do przeprowadzenia, że względu na ograniczoną ich dostępność. Adwokat czy radca działający jako pełnomocnik może nie mieć prawa dysponowania tymi opiniami, w szczególności udostępniania ich organom prowadzącym postępowania konkursowe. Z kolei ocena kwalifikacji kandydata mającego tytuł lub stopień naukowy z art. 117 § 1 powinna być powiązana z kryteriami ewaluacji i sposobem dokumentowania procedur awansowych przewidzianych w ustawie prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Przyjęty w art. 127 § 2 tekst roty ślubowania jest powtórzeniem roty z art. 66 § 1 obowiązującego pusp. Nie odpowiada ona zmianom ustrojowym wprowadzonym przez projekt pusp oraz projekt ustawy o KRS. Sędziowie powinni składać przysięgę na wierność Konstytucji, podobnie jak czynią to członkowie rządu w oparciu o jej art. 151. Porównując tekst przysięgi posłów i senatorów (ślubowanie wobec Narodu), Prezydenta i członków rządu (wierność postanowieniom Konstytucji) z tekstem roty sędziowskiej, należy stwierdzić, że obowiązująca rota nie oddaje roli, jaką sędziowie mają do spełnienia jako przedstawiciele władzy niezależnej, autonomicznej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, stojącej na straży konstytucyjnych wolności i praw człowieka.

Zasada monitorowania czynności sądu z art. 6 § 2 w związku z kryteriami ocen okresowych z art. 130 § 2 projektu budzą wątpliwości jako podstawa do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przedmiocie złożenia sędziego z urzędu, o którym mowa w art. 130 § 3 i art. 190 projektu. Niektóre z przyjętych kryteriów oceny sędziego są zbyt ogólne.

O ile z natury odpowiedzialności dyscyplinarnej wynika niedookreśloność definiowania deliktu dyscyplinarnego, o tyle taka niedookreśloność jako podstawa ocen okresowych jest dyskusyjna.

W myśl art. 34 ust. 2 Konstytucji nie można utracić obywatelstwa polskiego. Dlatego art. 133 § 3 oraz art. 238 § 1 pkt 1 projektu nie powinny uzależniać wygaśnięcia stosunku służbowego od utraty obywatelstwa. Projektodawcom chodzi zapewne o zrzeczenie się obywatelstwa.

Prawo powrotu na urząd sędziego, o którym mowa w art. 135 § 1 i § 2 projektu, nie powinno mieć charakteru automatycznego w sytuacji, gdy osoba zamierzająca z niego skorzystać pełniła w okresie ostatnich pięciu lat funkcje polityczne. Taki powrót może budzić wątpliwości z punktu widzenia bezstronności sądu. Tymczasem sformułowanie z art. 135 § 2 projektu – „chyba, że nie spełnia on warunków wymaganych do powołania na ten urząd” – sugeruje, że chodzi wyłącznie o warunki formalne, a nie rodzaj funkcji sprawowanych w organach państwa.

Delegowanie sędziego do KRS, w szczególności do wykonywania czynności urzędniczych z art. 139 § 5 projektu, powinno łączyć się z równoczesnym zakazem orzekania. Zakaz taki powinien być sformułowany *expressis verbis* w ustawie. Biorąc pod uwagę zarządzanie przez KRS sądami, sędzia nie powinien równocześnie sprawować funkcji administracyjnych i orzeczniczych.

Ustawa w oddziale 3, podobnie jak obowiązujące pusp, nie określa, na czym polega stan spoczynku. Również Konstytucja nie definiuje stanu spoczynku. Pozostaje on pojęciem niedookreślonym. Dotychczasowa praktyka stosowania pusp jest źródłem wątpliwości m.in. w zakresie określania obowiązków sędziego w stanie spoczynku czy podstaw jego odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dlatego pożądanym byłoby wprowadzenie takiego określenia, które otwierałoby oddział trzeci.

W świetle wyroku TK z 7.05.2014 r., sygn. K 43/12, i sformułowanych tam kryteriów dotyczących wieku emerytalnego należałoby rozważyć zasadność zróżnicowania wieku przechodzenia w stan spoczynku kobiet i mężczyzn. Przenosząc rozważania z art. 67 ust. 1 na art. 180 ust. 3 Konstytucji, zróżnicowanie takie wydaje się konstytucyjnie wątpliwe.

### **3. Uwagi dotyczące konstytucyjnej pozycji sądów w świetle projektów ustaw o KRS i pusp.**

W kontekście problemu ustrojowej pozycji sądów (przede wszystkim powszechnych, tych bowiem bezpośrednio – jak się wydaje – dotyczą projektowane akty prawne) ocenę

proponowanych rozwiązań ustawowych poprzedzić warto kilkoma uwagami dotyczącymi konstytucyjnych wzorców, z którymi rozwiązania te pozostają w merytorycznym związku. Wzorce te wynikają zarówno z ogólnych zasad ustrojowych – art. 10 Konstytucji (władza sądownicza, jako jedna z „podzielonych i zrównoważonych” władz), art. 173 i art. 175 Konstytucji (władza sądownicza odrębna i niezależna, której organom [sądom] powierza ustrojodawca wymierzanie sprawiedliwości, stanowiące „jądro kompetencyjne” dla tej kategorii organów władzy publicznej), ale również z przepisów ustawy zasadniczej kształtujących status prawny jednostki, w tym przede wszystkim unormowań dotyczących prawa do sądu (art. 45 Konstytucji), jako samodzielnego prawa podmiotowego, ale zarazem kluczowego środka ochrony innych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Z tych ostatnich bowiem bezpośrednio wynika określony standard sądu jako organu władzy publicznej spełniającego rudymen tarne wymogi organu niezależnego, niezawisłego, właściwego, bezstronnego oraz działającego bez zbędnej zwłoki.

Należy pamiętać, że konstytucyjne zastrzeżenia niezależności i odrębności od innych władz (art. 173 Konstytucji) nie mają charakteru absolutnego, ich realizacja w przepisach ustawowych może uwzględniać pewien stopień zrelatywizowania do „otoczenia ustrojowego”, w którym funkcjonować mają sądy, ustalonego nie tylko przez same normy konstytucyjne (np. ustawowa podstawa organizacji i postępowania przed sądami; wyłączenia drogi *stricte* sądowej – np. TK w kontekście kontroli działalności partii politycznych; TS w kontekście odpowiedzialności karnej Prezydenta lub członków Rady Ministrów; nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego), ale również przez standard międzynarodowy (orzecznictwo TSUE, ETPC).

Ustrojowy status sądu w znacznej mierze wyznaczony jest oczywiście również zasadami odnoszącymi się do konstytucyjnej instytucji sędziego jako podmiotu, którego sytuacja prawna bezpośrednio ten status determinuje (przymioty niezawisłości i bezstronności). W tym też kontekście propozycje nowych rozwiązań muszą uwzględniać nie tylko wynikający z nich status sądu jako takiego, ale także status sędziów wykonujących kompetencje orzecznicze i wymierzających w ten sposób sprawiedliwość (art. 175 Konstytucji). Oba te aspekty pozostają w ścisłej relacji, czego dowodem argumentacja wyrażona w wielu judykatach międzynarodowych, w której podnoszone zarzuty dotyczące statusu sędziego (np. w kontekście procedury jego powołania) bezpośrednio „przenoszą się” na ocenę sądu, jako organu władzy publicznej, który wskutek tych wad traci zdolność do wypełnienia konstytucyjnych (konwencyjnych, unijnych) standardów realizacji prawa do sądu (tak zwłaszcza w kontekście orzeczeń TSUE dotyczących „izb” Sądu Najwyższego).

Przechodząc do zasadniczego wątku tej części opinii, a więc zgodności proponowanych rozwiązań ze standardem konstytucyjnym, podkreślić trzeba, że koncentruje się on na aspekcie „sądowym” proponowanych regulacji (aspekt „sędziowski” uwzględniony jest pkt 1 niniejszej opinii), a ich przedmiotem są głównie unormowania projektu nowego pusp, a w części także ustawy o KRS.

Na wstępie generalnie trzeba zaaprobować koncepcję zmiany właściwości organu władzy publicznej w zakresie zarządzania i organizowania działalności sądów powszechnych. Za zbędne można uznać powtarzanie wielu zasadniczych zastrzeżeń dotyczących sposobu, w jaki organy władzy publicznej (przede wszystkim Minister Sprawiedliwości, ale poniekąd także powołani przez ten organ prezesi sądów) wykonywały swoje ustawowe kompetencje w tym zakresie. Stwierdzić można jedynie, że – niestety – ziściły się prawie wszystkie obawy i zastrzeżenia, które towarzyszyły stanowisku wyrażonemu w orzecznictwie TK, a sprowadzającemu się do „ostrożnej” (i „co do zasady”) aprobaty dla ustawowego mechanizmu wykonywania takiego nadzoru właśnie przez Ministra Sprawiedliwości (zob. wyroki K 45/07, K 31/12). Kolejne zmiany ustawowe, jak i późniejsza praktyka stosowania nadal obowiązujących przepisów, poszły jednak w kierunku dokładnie odwrotnym od tego, który w orzeczeniach tych wskazano jako konstytucyjnie dozwolony.

Powierzenie zatem zadania związanego z wykonywaniem nadzoru administracyjnego (stosując dotychczasową terminologię ustawy) nad sądami powszechnymi innemu organowi władzy publicznej należy uznać nie tylko za w pełni usprawiedliwione, ale – w realiach ustrojowych ostatnich lat – wręcz konieczne. Zasadnicza wątpliwość, jaka się tu pojawia, jest związana z pytaniem o konstytucyjną dopuszczalność powierzenia tego właśnie zadania Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS).

Ewentualne wątpliwości ustrojowe mają bowiem wielorakie podłoże. Po pierwsze, pozytywnej kwalifikacji wymaga przyjęcie, że organ ten mieści się w dopuszczalnych granicach odstępstwa od wymogu „odrębności i niezależności” sądów (art. 173 Konstytucji). Sama konstrukcja nadzoru ograniczonego do sfery administrowania (zarządzania) działalnością sądów powszechnych nie wydaje się naruszać ram konstytucyjnych, w jakich organy te mają funkcjonować. W tym kontekście odwołać się można też do wskazanej wyżej linii orzecniczej TK, w tym jej zakresie, w jakim odwołanie to „abstrahuje” od problemu organu właściwego do wykonywania tego rodzaju kompetencji nadzorczych. Po drugie, przyjęcie generalnego założenia powiązania zadań dotyczących „zarządzania” sądami powszechnymi właśnie z KRS, niewątpliwie łagodzi zastrzeżenia dotyczące wykonywania takiego nadzoru przez organ którejś z „władz politycznych”, za jakie uznać można organy legislatywy i egzekutywy. Pamiętaj

jednak trzeba, że zastosowanie zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej dotyczy niewątpliwie również relacji sądów do innych organów – szeroko rozumianej – władzy publicznej, które nie zaliczają się do żadnej z „klasycznych” władz wymienionych w art. 10 Konstytucji. Niewątpliwie kwalifikacja relacji, w jakiej pozostają one wówczas do sądów, musi uwzględniać ich specyfikę ustrojową; inne są też zapewne wówczas niebezpieczeństwa, związane z niedozwoloną konstytucyjnie ingerencją w wymaganą przez ustrojodawcę odrębność i niezależność sądów. Uznanie zatem właśnie KRS za organ właściwy do wykonywania zadań w sferze zarządzania (jak to konsekwentnie ujmuje się w uzasadnieniu projektu pusp) sądami powszechnymi bynajmniej nie przesądza jeszcze pozytywnej oceny ustrojowej skonstruowanej w ten sposób relacji między tym organem a sądami. Pamiętać jednak trzeba, że konstytucyjnie założony, „mieszany” skład personalny KRS, a zwłaszcza zasiadanie w niej (ponownie) Ministra Sprawiedliwości, posłów, senatorów i przedstawiciela Prezydenta RP (art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji), całkowicie zgłaszanych zastrzeżeń nie niwelują. Niewątpliwie jednak konstytucyjnie określone podstawowe zadanie KRS, jakim jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji), znacznie bardziej predestynuje ten organ (nawet przy uwzględnieniu politycznej „proweniencji” części jego członków) do wykonywania także kompetencji z zakresu zarządzania funkcjonowaniem sądów, o ile oczywiście to uwzględnienie tego właśnie zasadniczego zadania KRS towarzyszyć będzie także ich realizacji. Po trzecie, dodatkowa trudność towarzysząca ustawowemu regulowaniu problematyki zarządzania działalnością sądów powszechnych wynika z braku precyzyjnego konstytucyjnego wzorca, który pozwalałby na jednoznaczną ocenę dopuszczalności tego rodzaju (niewątpliwiej) ingerencji, tak z uwagi na podmiot, który będzie jej dokonywał, jak i – przede wszystkim – przedmiot owego zarządzania, a w konsekwencji również środki prawne, za pomocą których będzie ono realizowane. O ile bowiem ustrojodawca wskazał na granice samodzielności orzeczniczej sędziów (art. 176 ust. 1 Konstytucji), jak i ustalił właściwość Sądu Najwyższego do wykonywania nadzoru nad działalnością jurysdykcyjną sądów powszechnych (art. 183 Konstytucji), o tyle kwestia właściwości w sferze „nadzoru administracyjnego” nie znalazła w Konstytucji wyrazu w konkretnej i bezpośredniej regulacji normatywnej.

Wszystkie wskazane wyżej aspekty problemu wymagają przyjęcia jednego generalnego zastrzeżenia. Jakakolwiek – podejmowana na podstawie unormowań ustawowych – aktywność innego organu władzy publicznej (w tym także KRS), uzasadniana dążeniem do zapewnienia prawidłowej „administracji” wykonywania przez sądy działalności związanej z wymierzaniem sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej, nie może spowodować naruszenia podstawowej zasady konstytucyjnej, jaką jest niezawisłość sędziego

(niezawisłość sądu – w rozumieniu art. 45 Konstytucji). To właśnie niezawisłe wymierzanie sprawiedliwości musi bowiem pozostać sferą bezwzględnie chronioną przed pozasądową ingerencją, jakkolwiek byłaby ona nazywana i uzasadniana. Podkreślenie tego zastrzeżenia jest wielce pożądane nie tylko przy wskazaniu generalnej właściwości danego organu „pozasądowego” do podejmowania działań w zakresie zarządzania działalnością orzeczniczą sądów, ale także przy określaniu szczegółowych kompetencji, za pomocą których takie zarządzanie ma być realizowane; zwłaszcza zaś tych z nich, które z niezawisłością sędziowską pozostawać mogą w niebezpiecznie bliskiej relacji.

Przyjmując taką perspektywę pozycji ustrojowej sądów, wydaje się więc, że pierwszorzędne nie jest wcale ustalenie, który organ władzy publicznej – (w domyśle) inny, aniżeli organy zaliczone przez ustrojodawcę do władzy sądowniczej – zostaje ustawowo dopuszczony do wykonywania kompetencji w zakresie zarządzania administracyjną stroną ich działalności, ale precyzyjne określenie przedmiotu takiego zarządzania i skutków podejmowanych w ten sposób działań dla wspomnianego już wyżej „jądra kompetencyjnego” funkcjonowania sądów powszechnych.

I w tym kontekście projekt może budzić wątpliwości.

Przede wszystkim, wywołuje je niejasność terminologiczna i zakresowa dotycząca wykreowanego w projektowanych ustawach zadania KRS. Analizowany w tym miejscu bliżej projekt pusp jednoznacznie przypisuje KRS zadania w zakresie zarządzania działalnością sądów powszechnych (patrz: uzasadnienie, art. 6, art. 7 pusp). Z kolei w art. 2 projektu ustawy o KRS mowa już o zadaniu „zarządzania sądownictwem” (w domyśle – również sądami administracyjnymi, wojskowymi i SN?). W bardziej szczegółowym wyliczeniu zadań KRS mowa jest o „opracowywaniu propozycji rozwiązań dotyczących zarządzania sądownictwem” (art. 7 pkt 6), zaś w przepisach szczegółowych, dotyczących konkretnych kompetencji KRS, oprócz sądów powszechnych, uwzględniane są niekiedy także sądy administracyjne (np. art. 65 czy art. 71 projektu ustawy o KRS). Wobec deklaracji zawartej w uzasadnieniu tego projektu, iż przyjęte w nim rozwiązania adresowane są przede wszystkim do sądów powszechnych, zaś wynikające z nich propozycje (np. dotyczące systemu ważenia spraw) mogłyby dopiero znaleźć też zastosowanie w odniesieniu do sądów administracyjnych i SN (s. 8 uzasadnienia), wywołuje to zamęt co do zakresu rzeczywistych zamierzeń Autorów. Niezależnie od tego, warto zauważyć, że pomyślna realizacja koncepcji zmiany „filozofii” zarządzania działalnością sądów powszechnych (skonkretyzowana już w projekcie pusp) istotnie postawi na porządku dziennym pytanie o perspektywy zarządzania działalnością innych sądów, zaktualizuje potrzebę pewnego ujednoczenia rozwiązań ustawowych w tym zakresie, a w kontekście sądów powszechnych

rozwieje być może wątpliwości co do pewnej asymetrii rozwiązań (np. dotyczących zarządzania sądami powszechnymi przez sędziów administracyjnych, wchodzących w skład KRS, bez zapewnienia „wzajemnej” relacji w tym zakresie sędziów sądów powszechnych wobec działalności sądów administracyjnych).

Nie lada trudność wywołuje także jednoznaczne określenie przedmiotu proponowanego w projektach nowego zadania KRS. Autorzy projektów bardzo odzeggują się od skorzystania z określenia „nadzór administracyjny” – stosowanego w przepisach dotychczas obowiązujących, mającego swoje rozwinięcie doktrynalne i poddanego szczegółowej analizie w orzecznictwie (choćby w powołanych wyżej judykatach TK). Tego rodzaju „awersja” może się wydawać uzasadniona, zwłaszcza w związku z negatywną konotacją sposobu wykonywania tego nadzoru w ostatnich latach. Problem jednak w tym, że w miejsce obecnie obowiązującego określenia ustawowego „działalności administracyjnej” sądów (art. 8 obecnego pusp) oraz dostosowanych do elementów tej działalności form nadzoru (zob. zwłaszcza zróżnicowanie „nadzoru zewnętrznego” i „nadzoru wewnętrznego” w art. 9 i art. 9a obecnego pusp), zaproponowane zostało w miejsce tych pojęć ogólne określenie przedmiotu aktywności KRS w stosunku do działalności sądów powszechnych, które wydaje się mocno nieprecyzyjne, a w konsekwencji (przy odpowiedniej jego interpretacji) właściwie poszerzające dotychczasowy zakres dozwolonej ustawowo ingerencji w ich funkcjonowanie.

Autorzy projektu wskazują bowiem zasadniczo na dwa rodzaje aktywności KRS wobec sądów powszechnych. Pierwszym z nich jest „monitorowanie” (art. 6 – przypisane wspólnie KRS i prezesom sądów), drugim – organizacja działalności (art. 7 – zgodnie z którym KRS korzysta z domniemania kompetencji, a wyjątkowo uprawniony jest Minister Sprawiedliwości) sądów powszechnych. Tylko dla pierwszej z tych aktywności wyznaczona została też granica związana z poszanowaniem sfery niezawisłości (art. 6 § 4 projektu pusp).

Wątpliwości wywołuje już sam art. 6 projektu pusp. Skoro dozwolonym przedmiotem działań KRS w tym zakresie ma być działalność sądów związaną z wykonywaniem zadań, o których mowa w art. 1 pusp, to jednoznacznie kieruje to aktywność „nadzorczą” KRS w stronę wymierzania sprawiedliwości (oraz innych zadań sądów z zakresu ochrony prawnej), a więc w stronę bardzo „wrażliwą” na tego rodzaju oddziaływanie. Paradoksalnie aktywność ta poszerza się więc – i to literalnie w treści przepisów pusp – w stosunku do dotychczasowego pojęcia, dotyczącego dozwolonej aktywności Ministra Sprawiedliwości. Wobec zaś braku – choćby odpowiednika dotychczasowego art. 8 pusp – definicji działalności administracyjnej, która jednak ułatwiała wyznaczenie granic i ocenę dopuszczalności samych działań nadzorczych, niebezpieczeństwo ich przekroczenia wskutek ingerencji wzrasta. Jego źródłem może być



również zawarte w projekcie wskazanie kryteriów owego monitorowania. Znajduje się wśród nich także „rzetelność”. Nasuwa się pytanie, czy jest to pojęcie samodzielne, mające jakąś własną treść ustalaną na użytek relacji między KRS a sądami, czy też nawiązuje ono do pojęcia z dotychczasowego języka prawnego, zastosowanego choćby w przepisach Konstytucji dotyczących Najwyższej Izby Kontroli (zob. art. 203 ust. 1 i 2 Konstytucji). Jeśli właściwa jest druga odpowiedź, to tym bardziej wzbudza ona obawy o zakres dopuszczalnego oddziaływania KRS, nawet w postaci „zetknięcia się” z aktywnością Sądu Najwyższego związaną z wykonywaniem nadzoru judykacyjnego. Pełna weryfikacja rzetelności działania sądów nie wydaje się bowiem możliwa bez wniknięcia w płaszczyznę merytoryczną, związaną z wymierzaniem sprawiedliwości i realizacją innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Lektura przepisów projektu pusp budzi też pewną niejasność odnośnie do relacji, w jakiej monitorowanie pozostaje względem procedury ewaluacji. Z treści uzasadnienia projektu wynika, że ma być ona elementem „organizacji” działania sądów, ale z kolei jej przedmiotem staje się – podobnie, jak w przypadku monitorowania – całokształt działalności sądów powszechnych (art. 66 i nast. projektu pusp).

Z kolei z treści art. 7 § 2 pusp wynika, że do KRS należy jedynie „organizacja” działalności organów sądów, polegającej z kolei na „działalności mającej na celu zapewnienie odpowiednich warunków do wykonywania zadań”. Abstrahując od poprawności stylistycznej tych przepisów, można dojść do wniosku, że przewidziane w dalszych przepisach projektu pusp kompetencje (także prawotwórcze) wykraczają chyba poza zakres tego rodzaju „organizacji”, bo wręcz są samą „działalnością”, która literalnie zastrzeżona jest przecież dla organów sądów. Przykładem mogą być choćby działania przewidziane w art. 44 pusp, związane z przydziałem stanowisk sędziowskich.

Niezależnie od powyższych uwag, wskazać w tym miejscu trzeba na zasadniczy dylemat związany z formą prawną, w jakiej KRS miałyby realizować znaczną część z kompetencji przypisanych w projektach. Projektodawcy zakładają formę uchwały KRS jako źródła prawa, w którym zawarta będzie zasadnicza część uregulowań służących wykonywaniu zadań w zakresie zarządzania sądownictwem. Problem w tym, że zasada odrębności i niezależności sądów od innych władz (naszym zdaniem nie tylko tych wskazanych w art. 10 Konstytucji) nie pozwala uznać, że między KRS a sądami zachodzi jakakolwiek relacja „podległości organizacyjnej” (art. 93 Konstytucji), nawet w szerokim rozumieniu tego pojęcia, także tym przyjętym w niektórych judykatach TK (przede wszystkim w odniesieniu do relacji NBP – banki; na co powołują się Autorzy w uzasadnieniu projektu pusp). Nawet więc aprobując tezę o otwartym (podmiotowo) charakterze podsystemu źródeł prawa wewnętrznego, ta forma źródeł prawa nie może naszym

zdaniem znaleźć tu zastosowania. Tym bardziej oczywiście wykluczone jest – z uwagi na treść art. 92 Konstytucji – ustawowe „doposażenie” KRS w kompetencję do wydawania rozporządzeń. Brak możliwości stanowienia przez KRS norm o charakterze powszechnie obowiązującym dyskwalifikuje zresztą również niektóre z projektowanych upoważnień przewidzianych dla tego organu. Część z nich nie wydaje się bowiem mieć wyłącznie „organizacyjno-wewnętrzny” charakter i – wbrew zastrzeżeniom Autorów – wkracza w sferę praw i wolności sędziów (zob. np. art. 20 § 12; art. 34 § 4; art. 68 § 5; art. 70 § 6; art. 71 § 5; art. 77 § 2 (?); art. 98 § 1 i 2; art. 132 § 2; art. 156 § 2; art. 160 § 3; art. 171 § 7; art. 167 § 7; art. 275 § 2 projektu pusp).

Przy okazji problemu upoważnień zawartych w projekcie pusp trzeba jeszcze wytknąć błąd w art. 45 projektu pusp, w którym Minister Sprawiedliwości miałby tworzyć i znosić punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach cywilnych, handlowych oraz karnych zarządzeniem, a więc również aktem prawa wewnętrznego. Ponadto w treści art. 87 § 7 i art. 98 § 3 i 4 projektu pusp brak jest wytycznych w delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości, co pozostaje w sprzeczności z wymogiem art. 92 zd. 2 Konstytucji. Z kolei przewidziane w art. 244 § 3 projektu pusp delegowanie do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości określania „szczegółowych zadań rady” sędziów obywatelskich jest upoważnieniem blankietowym, delegującym do uregulowania materię ustawową (względnie jest to blankiet co do określenia zakresu kompetencji rady), co również budzi wątpliwości na gruncie art. 92 Konstytucji. Jest to wprowadzenie powielenie rozwiązania z aktualnie obowiązującego art. 175 § 3 pusp w odniesieniu do rady ławniczej, ale oczywiście w żadnej mierze nie sanuje to jego wadliwości.

Na aprobatę zasługuje natomiast hierarchiczne „przesunięcie w górę” (do poziomu ustawy) rozwiązań normatywnych związanych z ustrojem sądów powszechnych. Jak to słusznie zauważa się w uzasadnieniu, realizuje to (także w aspekcie *stricte* formalnym) prawo do sądu właściwego, ustanowionego w ustawie. Pamiętać jednak trzeba, że tak jak szkodliwy mógł być w tym zakresie wpływ organów egzekutywy, tak również oddziaływanie legislatywy niekoniecznie jest czymś gwarantującym brak dowolności i arbitralności; to jednak forma ustawy stwarza w tym zakresie najmocniejsze gwarancje. Niewątpliwie może też służyć większej stabilności struktury organizacyjnej sądów powszechnych.

#### 4. Uwagi do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu: „Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zarządza sądownictwem”. Zwraca uwagę okoliczność, że w stosunku do charakterystyki Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) wynikającej z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP projektodawcy proponują rozszerzenie zakresu kompetencji KRS o zarządzanie sądownictwem, o którym – przynajmniej *explicite* – Konstytucja milczy. W Konstytucji bowiem ograniczono się w tej mierze do powierzenia KRS zadania w postaci stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nasuwa się zatem pytanie, czy dopuszczalne jest powierzenie KRS dodatkowych – innych niż wymienione w Konstytucji (art. 186 ust. 2, art. 179) – kompetencji na drodze ustawowej, a jeżeli tak, to pod jakimi warunkami. Należy opowiedzieć się za poglądem, w myśl którego regulacja konstytucyjna nie wyczerpuje dopuszczalnego zakresu kompetencji KRS, ale ustawą nie wolno wyposażyć KRS w kompetencje inne niż tylko służące realizacji konstytucyjnego zadania tego organu władzy publicznej, jakie stanowi stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Na tym tle pojawia się problem, czy zarządzanie sądownictwem to kompetencja służąca realizacji zadania w postaci stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zarządzanie bowiem sądownictwem w zakresie dotyczącym sądów powszechnych dotąd należało, jako nadzór administracyjny nad sądami, do Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości to organ władzy wykonawczej, tj. władzy politycznej. Można zatem zasadnie argumentować, że przekazanie istotnej części jego kompetencji w omawianym zakresie do organu, którego skład wprawdzie obejmuje także przedstawicieli władz politycznych (legislatywy i egzekutywy), ale udział tychże ma charakter wyraźnie mniejszościowy, stanowi krok w kierunku odpolitycznienia zarządzania sądownictwem. Co zaś za tym idzie, stwarza to większe szanse realizacji konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Jednocześnie należy podkreślić, że bez zarządzania sądownictwem, tj. podejmowania czynności o charakterze administracyjnym w sferze organizacji sądownictwa, nie byłoby możliwe wykonywanie zadań o charakterze judykacyjnym przez sądy. Inaczej rzecz ujmując, działalność orzecznicza sądów, która – ze względu na obowiązywanie zasady niezależności i odrębności sądów od innych władz (art. 10, art. 173 Konstytucji RP) – jest wyłączona spod ingerencji KRS czy też jakiegokolwiek innego niż tylko sądy w ramach sprawowania kontroli instancyjnej organu władzy publicznej, jest uzależniona od zorganizowania i należytego

funkcjonowania aparatu sądowego. Z tego powodu ostatecznie związek między zarządzaniem sądownictwem a stanem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest związkiem o charakterze ścisłym. Odpowiedni sposób zorganizowania sądownictwa i zarządzania nim warunkuje bowiem odpowiednie sprawowanie funkcji judykacyjnych.

W myśl art. 2 ust. 2 projektu: „Do właściwości Rady należą wszystkie sprawy, o których mowa w ust. 1, niezastrzeżone do właściwości innych organów”. Oznacza to, że do projektu wprowadzono domniemanie właściwości KRS w sprawach stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zarządzania sądownictwem. Tego rodzaju regulacja wydaje się być wzorowana na art. 146 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi: „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Należy uznać, że unormowanie tego typu posiada istotny walor porządkujący w procesie stosowania prawa, pozwalając w określony sposób rozstrzygnąć ewentualne wątpliwości w kwestii właściwości poszczególnych organów władzy publicznej. Można natomiast sformułować zastrzeżenie w odniesieniu do pierwszego z dwóch zakresów, do których nawiązuje projektowany art. 2 ust. 2 poprzez sformułowanie „wszystkie sprawy, o których mowa w ust. 1, niezastrzeżone do właściwości innych organów”. Odesłanie do ust. 1 oznacza zatem odesłanie zarówno do „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, jak i do „zarządzania sądownictwem”. W kontekście tego pierwszego nie bardzo wiadomo, dla właściwości jakich to innych organów mogłyby być zastrzeżone sprawy „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, skoro Konstytucja RP w art. 186 ust. 1 to właśnie KRS powierza to zadanie, a żaden inny przepis Konstytucji nie powierza go równolegle innemu organowi. Można zatem co najmniej zastanawiać się, czy aby częściowo odesłanie do ust. 1 w art. 2 ust. 2 nie ma charakteru odesłania pustego.

Na aprobatę zasługuje podkreślenie w art. 3 ust. 1 projektu znaczenia zasad efektywności i transparentności w wykonywaniu zadań przez KRS, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że musi to odbywać się „z poszanowaniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Wprowadzenie wymogu efektywności i transparentności w wykonywaniu zadań należy uznać za przejaw uwzględnienia w projekcie szczególnej mocy Konstytucji w aspekcie pozytywnym, ponieważ zmierza ono do realizacji wyrażonej w preambule do Konstytucji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Pełna realizacja tej zasady wymagała będzie w praktyce korzystania z konstytucyjnych i ustawowych kompetencji KRS w sposób uwzględniający ustawową dyrektywę efektywności i transparentności w wykonywaniu zadań.

Pewne wątpliwości wywołuje natomiast użycie w projektowanym art. 3 ust. 2 sformułowania o zapewnieniu „wysokiej jakości wymiaru sprawiedliwości”. Jeżeli projekt

zostanie uchwalony i wejdzie w życie jako ustawa, to nie będzie możliwe wykorzystanie dotychczasowej praktyki ustrojowej, ponieważ jak dotąd ustawodawstwo nie operowało tego rodzaju sformułowaniem, nie można zatem przyjąć, że mamy do czynienia z pojęciem zastanym. Naturalnie wprowadzanie nowych terminów czy sformułowań do aktów normatywnych jest dopuszczalne, wydaje się tylko, że to konkretne sformułowanie ma charakter na tyle ogólnikowy, że może być wypełniane niemal dowolną treścią. Można w związku z tym co najmniej zastanawiać się, czy taka sytuacja nie będzie prowadziła do naruszenia którejś z zasad szczegółowych wywodzonych z art. 2 Konstytucji (np. zasady pewności prawa). Ponadto wydaje się, że to na sądach, a nie KRS, spoczywa zasadniczy ciężar zapewniania „wysokiej jakości wymiaru sprawiedliwości”, bo to sądy, nie zaś Rada, wymiar sprawiedliwości sprawują. Zadaniem Rady jest natomiast stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Obszerny – bo aż 16-punktowy (przy czym w ramach niektórych punktów wyróżniono podpunkty) – katalog zadań i kompetencji KRS, proponowany w art. 7 projektu, nie nasuwa zastrzeżeń konstytucyjnych. Każda z tych kompetencji i każde z zadań służy staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów lub zarządzaniu sądownictwem. Nie mamy tu zatem do czynienia z oderwaniem się poszczególnych zadań czy kompetencji od tego, co wynika z konstytucyjnej roli przewidzianej dla KRS. Można natomiast zgłosić szczegółową uwagę terminologiczną: w pkt 9 w literze e mowa o współpracy z „ministrem właściwym do spraw reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą”. Jednak ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.) nie przewiduje działu administracji rządowej pn. „reprezentowanie i ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą”, tylko dział „sprawy zagraniczne” (art. 5 pkt 27). Dopiero ten dział (art. 32 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej) obejmuje m.in. sprawy „reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym także przed sądami i trybunałami międzynarodowymi, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1 pkt 2”. Określając właściwość ministra w ustawie, należy wskazać dział, a nie część składową działu. Trzeba ponadto pamiętać, że współpracę z zagranicą współcześnie urzeczywistnia zdecydowana większość ministrów, a nie jedynie minister właściwy do spraw zagranicznych. Można więc rozważyć zmianę omawianego art. 7 pkt 9 lit. e projektu w kierunku uwzględniającym powyższe zastrzeżenie (wprowadzając większą elastyczność).

Inaczej niż art. 7 projektu, pewne wątpliwości wywołuje natomiast art. 8, wyliczający (przykładowo, na co wskazuje użycie sformułowania „w szczególności”) „inne zadania określone w przepisach odrębnych”. Większość wymienionych tam zadań i kompetencji wiąże się ze staniem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów lub też zarządzaniem

sądownictwem, zarazem jednak można wskazać na takie, których związek z nimi jest wątpliwy. Tytułem przykładu należy tu wymienić kompetencje określone w art. 8 pkt 12–14, tj. kolejno: wybór sędziów – członków Państwowej Komisji Wyborczej, zgłaszanie kandydatów do składu okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz zgłaszanie sędziów do pełnienia funkcji komisarza wyborczego. Nie bardzo wiadomo, jaki związek miałyby mieć te trzy kompetencje ze stanem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów czy też zarządzaniem sądownictwem. Raczej należałoby przyjąć, że są to kompetencje służące zabezpieczeniu rzetelności procesów wyborczych poprzez wkomponowanie w skład poszczególnych organów wyborczych osób o statusie sędziego. Nie wiadomo również, dlaczego to właśnie KRS miałaby sprawować „nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych przez Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy apelacyjne, w ramach prowadzonych przez nie postępowań” (art. 8 pkt 20 projektu) czy też sprawować „nadzór nad podmiotami, których zadaniem jest zapewnienie poprawności i jakości danych kadrowych rejestrowanych w systemach centralnych” (art. 8 pkt 21 projektu).

Odnosnie do art. 11–13 projektu pozytywnie należy ocenić wprowadzenie swoistej gradacji wymaganej do wyboru posłów i senatorów w skład KRS większości, począwszy od większości kwalifikowanej 3/5 głosów, poprzez większość bezwzględną, a skończywszy na większości zwykłej. Należy w tym kontekście przypomnieć, że w myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji RP ustawa ma określić m.in. właśnie sposób wyboru członków Rady. Zatem możliwe są tu rozmaite rozwiązania w zakresie wymaganej większości głosów, ponieważ Konstytucja nie formułuje żadnych oczekiwań w kwestii tej większości. Zaproponowana regulacja wydaje się umiejętnie godzić potrzebę zapewnienia jak najsilniejszej legitymacji wybieranym członkom KRS z koniecznością zagwarantowania pełnej obsady tego organu władzy publicznej, a więc – w razie, gdyby nie udało się osiągnąć we wcześniejszych głosowaniach większości 3/5 głosów ani większości bezwzględnej, niezbędne jest umożliwienie dokonania wyboru łatwiejszą do osiągnięcia większością głosów, czyli większością zwykłą.

Ze względu m.in. na wyrażoną w preambule do Konstytucji RP zasadę sprawności działania instytucji publicznych pozytywnie należy także ocenić proponowany art. 13, zgodnie z którym „[c]złonkowie Rady wybrani przez Sejm i Senat pełnią swoje funkcje do czasu wyboru nowych członków”. Prowadzi to bowiem do zagwarantowania pełnej ciągłości w zakresie możliwości wykonywania konstytucyjnych i ustawowych zadań oraz kompetencji przez KRS.

Niefortunnie zredagowano ust. 1 i 2 art. 14 projektu. Mowa tam o „kandydacie na członka Rady wybranym przez Sejm i Senat oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Tymczasem z chwilą dokonania przez Sejm i Senat wyboru kandydat staje się od razu

członkiem Rady, przestając być jedynie kandydatem. Zgodnie z terminologią konstytucyjną (art. 187 ust. 1 pkt 1 *in fine* Konstytucji) Prezydent nie „wybiera” osoby (tym bardziej – „kandydata”) w skład KRS, tylko powołuje daną osobę. Dlatego także w art. 14 ust. 2 należałoby wprowadzić zmianę brzmienia z: „Kandydatem na członka Rady wybranym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie może być również osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego” na: „Osobą powołaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w skład Rady nie może być również osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego”.

Co do meritum art. 14 ust. 2 projektu, nie nasuwa ono zastrzeżeń konstytucyjnych, a nawet wręcz przeciwnie – wydaje się trafnie realizować zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantując, że wymóg posiadania obywatelstwa polskiego będzie w takim samym stopniu odnoszony do wszystkich członków KRS. W przypadku posłów i senatorów wybieranych do KRS taki wymóg wynika z art. 99 ust. 1 i 2 w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do sędziowskich członków KRS wymóg posiadania (zresztą wyłącznie) obywatelstwa polskiego wynika z kolei z aktualnego brzmienia art. 61 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.; dalej: pusp), który stanowi, że na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołany ten, kto posiada wyłącznie obywatelstwo polskie (w odniesieniu do sędziów sądu okręgowego i apelacyjnego zob. odpowiednio art. 63 § 1 i § 2 pusp [„ten, kto spełnia wymagania określone w art. 61 § 1 pkt 1–4”] oraz art. 64 § 1 i § 2 pusp [„ten, kto spełnia wymagania określone w art. 61 § 1 pkt 1–4”]). Także do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – zgodnie z art. 30 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.) – może być powołana osoba, która „posiada wyłącznie obywatelstwo polskie”. W przypadku sędziów sądów wojskowych rzecz reguluje analogicznie art. 22 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2250). Również do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany ten, kto ma obywatelstwo polskie (art. 6 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.; dalej: pusa). Z kolei do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego „może być powołany ten, kto spełnia wymagania określone w art. 6 § 1 pkt 1–4 i 6” (art. 7 § 1 pusa).

Warto odnotować, że także w przedstawionym przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” projekcie z dnia 18 grudnia 2023 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych proponuje się uwzględnienie wymogu posiadania przez osoby powoływane na stanowisko

sędziego (wyłącznie) obywatelstwa polskiego (zob. art. 124 § 1 pkt 1, art. 125 § 1 i 2, art. 126 § 1 i 2 projektu z 18 grudnia 2023 r.).

Jeżeli zaś chodzi o merytoryczną warstwę art. 14 ust. 1 projektu ustawy o KRS, przewidującego wykluczenie określonych osób z możliwości zostania członkiem Rady, to ta regulacja nie nasuwa zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Ze względu m.in. na zasadę rzetelności działania instytucji publicznych oraz troskę o właściwą realizację konstytucyjnego zadania w postaci stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów należy przyjąć, że nie tylko dopuszczalne, ale w pełni uzasadnione jest wprowadzenie ustawą pewnych ograniczeń możliwości kandydowania do KRS. Cel usprawiedliwiony konstytucyjnie stanowi bowiem takie ukształtowanie składu Rady, aby jej członkowie dawali rękojmię należytego wykonywania swoich obowiązków. Można jedynie zaproponować, aby okolicznością wykluczającą członkostwo w Radzie, obok prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne, było także prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo skarbowe.

Proponowane brzmienie art. 15 ust. 1 projektu z dwóch powodów zasługuje na pełną aprobatę z perspektywy wymogów konstytucyjnych. Po pierwsze, projekt w tym zakresie przywraca zgodny z Konstytucją sposób wyboru sędziowskich członków KRS przez samych sędziów, pozbawiając tym samym tej kompetencji Sejm. Po drugie, projekt należycie realizuje dyspozycję art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym 15 członków KRS ma być „wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”. W obecnym stanie prawnym (wynikającym z ustawy o KRS w jej aktualnym brzmieniu) ta dyspozycja nie jest zrealizowana, ponieważ w składzie KRS nie są reprezentowani sędziowie pochodzący ze wszystkich wymienionych w przytoczonym przepisie Konstytucji kategorii sądów. Projekt rozwiązuje ten problem, w kolejnych punktach art. 15 ust. 1 precyzyjnie określając liczebność reprezentantów poszczególnych kategorii sądów. Trafnie również, z uwagi na największą liczbę sędziów sądów rejonowych, liczebność ich reprezentantów jest największa (określona na poziomie 8 członków KRS).

W myśl art. 16 ust. 1 projektu prawo zgłoszenia kandydata na członka Rady wybieranego przez sędziów mają odpowiednio liczebne grupy sędziów, ale również Krajowa Rada Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, organ uprawniony do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych oraz grupa co najmniej 2000 obywateli, mających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu. Jak się wydaje, projektodawca poprawnie realizuje tym samym dyspozycję z art. 187 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym sposób wyboru członków KRS



określa ustawa. Brak przepisów Konstytucji, które wykluczałyby możliwość zgłaszania kandydatów na sędziowskich członków KRS przez podmioty inne niż tylko sami sędziowie. Z naruszeniem Konstytucji (art. 187 ust. 1 pkt 2) mielibyśmy do czynienia wyłącznie wówczas, gdyby to ktoś inny niż sami sędziowie dokonywał wyboru sędziów w skład KRS. W pozostałym zakresie ustawodawca dysponuje znaczną swobodą regulacyjną, z jednym wyjątkiem: możliwość zgłaszania własnych kandydatów muszą mieć również sędziowie (co jednak projekt zachowuje).

Zgodnie z art. 23 ust. 3 projektu: „Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty wyborcze w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów, w składzie 3 sędziów (...)”. Projektowany przepis nie przesądza o tym, sędziowie której z izb Sądu Najwyższego są właściwi do rozpoznania protestu wyborczego. W związku z tym przynajmniej z perspektywy osoby zajmującej faktycznie stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego obowiązywałaby regulacja ogólna z art. 26 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w myśl której do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie innych spraw z zakresu prawa publicznego niezastrzeżonych do właściwości innych izb Sądu Najwyższego. Taki stan rzeczy jest niepożądany, jako że – co wyeksponowano również w uzasadnieniu do opiniowanego projektu – status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (złożonej w całości z sędziów powołanych przez Prezydenta RP na wniosek KRS, w której składzie znajdują się sędziowie wybrani przez Sejm, a nie przez sędziów) budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. Ponadto w świetle orzecznictwa ETPC (zob. zwłaszcza wyrok w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* przeciwko Polsce oraz wyrok w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*) orzekanie przez tę Izbę narusza art. 6 ust. 1 EKPC, zaś zgodnie z orzecznictwem TSUE – w szczególności znajduje to potwierdzenie w wyroku TSUE z 21 grudnia 2023 r. – nie ma ona statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o UE w związku z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych. Należy przy tym zaznaczyć, że standard prawa do sądu wynikający z art. 6 ust. 1 EKPC, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 akapit drugi KPP UE jest zbieżny ze standardem wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Z tego względu uprawnione jest stwierdzenie, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN nie stanowi sądu także z perspektywy polskiej Konstytucji. Dlatego też w projekcie należałoby odmiennie uregulować właściwość izby SN w kontekście rozpoznawania protestu wyborczego dotyczącego wyboru członka KRS – w taki sposób, aby sprawy tego rodzaju były kierowane do izby, której status prawny nie budzi zastrzeżeń.

Krytycznie należy ocenić regulację zawartą w art. 26 projektowanej ustawy. Wprawdzie niewątpliwie, zwłaszcza w przypadku, gdy *vacat* miałby dotyczyć tylko jednego stanowiska członka KRS, Rada byłaby w stanie funkcjonować w niepełnym składzie, jednak stan ten jest niepożądany. Ciągłość pełnej obsady organów władzy publicznej, w szczególności tych mających status organów konstytucyjnych, jest wartością konstytucyjną, którą można wyprowadzić z wyrażonej w preambule do Konstytucji RP zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. W tym kontekście termin 3-miesięczny na dokonanie uzupełnienia składu KRS w razie wygaśnięcia mandatu dotychczasowego członka Rady trzeba uznać za zbyt długi.

Art. 28 ust. 4, pozwalający Radzie na odwołanie członka Prezydium Rady „wyłącznie z ważnych powodów większością 3/5 głosów”, budzi istotne wątpliwości z uwagi na posłużenie się w nim całkowicie nieostrą, wręcz blankietową przesłanką „ważnych powodów”. Stwarza to właściwie nieograniczone pole decyzyjne Radzie. Co prawda chodzi tutaj jedynie o odwoływanie z członkostwa w Prezydium Rady, a nie pozbawienie mandatu członka Rady, ale mimo wszystko tak ogólne uregulowanie zagadnienia wywołuje zastrzeżenia m.in. z perspektywy wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasad poprawnej legislacji. Przesłanka odwołania członka Prezydium Rady „wyłącznie z ważnych powodów” jest bowiem nadmiernie niedookreślona.

Proponowana w art. 62 ust. 2 projektu regulacja brzmi następująco: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może odmówić powołania jedynie w przypadku, gdy kandydat cofnął swój wniosek po uprawomocnieniu się uchwały Rady”. Można wprawdzie wskazać rozmaite argumenty na rzecz związania Prezydenta RP wnioskiem KRS (choćby na poziomie wykładni językowej art. 179 Konstytucji, gdzie mowa o tym, że sędziowie „są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa” – a nie, że Prezydent „może powołać sędziego, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”), jednak należy pamiętać o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii (zob. postanowienie w sprawie Kpt 1/08 i wyrok w sprawie K 18/09). Orzecznictwo to warunkowo dopuściło zaś prezydencką odmowę uwzględnienia wniosków KRS, o ile tylko odmowa taka byłaby motywowana dążeniem Prezydenta RP do realizacji nałożonych na niego przez Konstytucję zadań. Zatem proponowana w projekcie regulacja zawarta w art. 62 ust. 2 jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, przynajmniej w świetle orzecznictwa trybunalskiego.

## 5. Prawa stron i podmiotów zewnętrznych

### 5.1. Uwagi do projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Projektowane w art. 20 § 3–5 przepisy dotyczą procedury zgłaszania kandydatów na dyrektorów sądów i ich zastępców. Wątpliwości budzi oddanie do uregulowania w ogłoszeniu KRS wykazu niezbędnych dokumentów jakie mają przedłożyć kandydaci (§ 3). O ile oznaczenie stanowiska i kwalifikacje wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego (ustawy), to regulowanie zakresu obowiązku przedłożenia dokumentów w ogłoszeniu, czyli akcie niebędącym przepisem prawa powszechnie obowiązującego, nie będzie skuteczne wobec kandydatów, którzy na tym etapie są podmiotami zewnętrznymi wobec sądów i KRS. Gdyby rozważać skuteczność tego przepisu, to naruszałby on normę wyrażoną w art. 51 ust. 1 Konstytucji, która wymaga do ujawniania informacji o osobie podstawy ustawowej, która co prawda może być uszczegóławiana w aktach podustawowych, ale jedynie o charakterze powszechnie obowiązującym.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi określenie w § 4, że wszystkie informacje o kandydatach stanowią informację publiczną. Niezależnie od tego, czy można zakwalifikować dyrektorów sądów i ich zastępców jako osoby pełniące funkcje publiczne, co by uzasadniało udostępnianie informacji o nich na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji, to kandydaci na te stanowiska z pewnością osobami publicznymi (przynajmniej jeszcze) nie są i korzystają z silniejszej ochrony ich autonomii informacyjnej, wynikającej z art. 51 Konstytucji. Władze publiczne nie mogą udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 61 ust. 2 Konstytucji) i wątpliwe jest, aby udostępnianie wszystkich informacji o kandydatach, w tym szczegółowych danych osobowych, było z jakiegoś względu niezbędne. Te same wątpliwości dotyczą podawania miejsca zamieszkania kandydata w publicznie dostępnej liście kandydatów (§ 5).

Niezależnie od wątpliwości dotyczących możliwości regulowania działalności sądów aktami o charakterze wewnętrznym przez KRS, zawarte w art. 20 § 12 projektu upoważnienie dla KRS do określenia w drodze uchwały zakresu informacji udostępnianych osobie kandydującej narusza art. 93 ust. 1, bowiem reguluje prawo jednostki w akcie normatywnym, który może być skierowany tylko do jednostki organizacyjnie podległej.

Poważne zastrzeżenia dotyczące obniżenia standardu ochrony konstytucyjnych praw jednostki zawierają przepisy regulujące „środki służące zapewnieniu właściwego urzędowania sądów”, zawarte w art. 59–61 projektu. Rozpocząć należy od stwierdzenia, że kwestie te w

znacznej mierze dotyczą sprawności postępowania sądowego. To z punktu widzenia norm Konstytucji oznacza regulację gwarancji rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, co jest istotnym składnikiem efektywnego korzystania z prawa do sądu, w zakresie odnoszącym się do postępowania sądowego – jego sprawności, efektywności i szybkości (zob. np. wyroki TK w sprawach: Kp 3/08, SK 28/08, P 11/09), z czym Polska od lat ma istotne problemy, potwierdzone orzecznictwem strasburskim. Dotychczas obowiązujące przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych regulują te kwestie m.in. w art. 37 § 3, zgodnie z którym prezes sądu uchyla czynności administracyjne niezgodne z prawem, naruszające sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowe. Jest to środek prawny służący zapewnieniu sprawności postępowania, uruchamiany z urzędu, a niejednokrotnie także na skutek interwencji podsądnych.

Środek ten przysługiwał prezesowi sądu także w przepisach pusp obowiązujących w momencie wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.). Zatem regulacja konstytucyjna gwarantująca jednostkom prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki bazowała na pewnym zastanym, ugruntowanym standardzie ochrony istotnego elementu prawa do sądu, którego częścią była kompetencja prezesa sądu do szybkiej reakcji na nieprawidłowości w zakresie sprawności postępowania (podobnie w uchwale SN z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, w odniesieniu do standardu orzekania w składach kolegialnych). O ile wyrugowanie z biegiem lat uprawnień Ministra Sprawiedliwości było uzasadnione ochroną niezależności sądów, o tyle uprawnienie to przysługujące prezesowi sądu (ewentualnie delegowane na innych sędziów – art. 58 § 5 projektu) nie narusza niezależności sądów i niezawisłości sędziego (w obecnym stanie prawnym wynika to dodatkowo wprost z art. 9b pusp, a w projekcie – z art. 6 § 4). Na aprobatę zasługują nowe elementy w postaci koncyliacji (art. 59 § 1 projektu) i działań nakierowanych ogólnie na poprawę urzędowania w przyszłości (art. 59 § 2 projektu). Jednak projekt zawiera uregulowania nadmiernie chroniące prawa sędziego w sporze z prezesem sądu na tle sprawności postępowania (co nie jest prawem konstytucyjnie chronionym), kosztem gwarancji konstytucyjnej zasady rozpoznawania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Projektowane regulacje wprowadzają procedury wydatnie ograniczające efektywność środków, którymi dysponuje prezes sądu lub przewodniczący wydziału. Uchybienia (które mogą być już rażące i których usunięcie może nie cierpieć zwłoki) mogą być usuwane dopiero po nieosiągnięciu porozumienia z sędzią, a w przypadku wyrażenia zastrzeżeń przez sędziego (art. 61 § 2 projektu) wykonanie zaleceń ulega zawieszeniu (art. 61 § 3 projektu). Prezes sądu lub inny sędzia stosujący te środki winien dysponować narzędziem,

które w sposób szybki i efektywny usunie naruszenia i skutki w nieprawidłowym urzędowaniu, co jest podyktowane wartością nadrzędną, jaką jest efektywna ochrona konstytucyjnego prawa do sądu. Obniżanie skuteczności tego narzędzia – jak wyżej wspomniano – byłoby wątpliwym konstytucyjnie obniżaniem poziomu tej ochrony. Z kolei ochronę praw sędziego w obrębie jego stosunku służbowego w wystarczający sposób zapewni tryb rozpatrywania zastrzeżeń bez zawieszania wykonalności czynności usuwających uchybienia.

Z tego samego względu chybiony jest projektowany przepis art. 60 § 3 projektu, który uniemożliwia podjęcie środków zaradczych w przypadku, gdy upłynął rok od dnia, w którym prezes sądu lub przewodniczący wydziału dowiedział się o uchybieniu, ponieważ koncentruje się na konsekwencjach dla stosunku służbowego sędziego, podczas gdy z punktu widzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji środki te mają gwarantować prawa podsądnych.

Projektowany art. 62 § 4 ma stanowić, że skargi lub wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawia się bez rozpatrzenia, zawiadamiając o tym skarżącego lub wnioskodawcę, z podaniem przyczyny pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia. Prawo do składania skarg i wniosków gwarantuje każdemu art. 63 Konstytucji. Pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpatrzenia oznacza drastyczne ograniczenie konstytucyjnego prawa. Ograniczenie to winno spełniać standardy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem może być wprowadzone ustawą tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a także ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wątpliwości budzi spełnienie przesłanki „konieczności” ochrony któregoś z podanych w przepisie konstytucyjnym dóbr, która oznacza „obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka” (wyrok TK z 26.3.2007 r., K 29/06). Taki automatyzm może prowadzić do faktycznego pozbawienia konstytucyjnych praw np. osób zaburzonych psychicznie, których skargi lub wnioski, pomimo zawierania niestosownych wyrażen, mogą być merytorycznie zasadne.

W projektowanym art. 72 zawarto regulację, zgodnie z którą „przydział spraw określonej kategorii może nie być równy i uwzględniać specjalizację sędziów, jeżeli w pisemnym oświadczeniu wyrazi na to zgodę większość dwóch trzecich sędziów uczestniczących w przydziale tych spraw”. Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do uzyskania rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki, pożądane byłoby dodanie zastrzeżenia, że taki nierówny przydział jest dopuszczalny tylko wtedy, jeśli nie będzie prowadził do powstawania opóźnień w rozpoznawaniu spraw.

Z punktu widzenia standardu ochrony konstytucyjnego prawa do sądu pozytywnie należy ocenić projektowane w art. 227 projektu uprawnienie stron do zażądania rozpoznania sprawy w składzie kolegialnym, tj. z udziałem sędziów obywatelskich. Zastrzeżenie budzi jednak regulacja art. 227 § 2, zgodnie z którą podmioty inne niż oskarżony w sprawach karnych, muszą taki wniosek złożyć zgodnie. Rodzi to wątpliwości z punktu widzenia zasady równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). Pomijając oczywisty brak zastosowania do oskarżycieli publicznych (prawo do sądu jest prawem jednostki, a nie organu państwa), rozwiązanie to faworyzuje oskarżonego względem innych stron postępowania karnego (oskarżyciele prywatni i posiłkowi, pokrzywdzeni, powodowie cywilni), a w przypadku innego rodzaju postępowań czyni uprawnienie iluzorycznym, bowiem uzależnionym od współdziałania z inną stroną, najczęściej pozostającą w konflikcie z wnioskującym. Przyznawanie praw pozornych stanowi naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji (tak TK w wyroku ws. K 18/10).

Projektowana regulacja art. 239 § 1 dotyczy zawieszenia wyznaczenia sędziego do pełnienia obowiązku w przypadku: (1) ujawnienia okoliczności, które nie pozwalały na jego wybór; (2) wszczęcia postępowania o odwołanie sędziego obywatelskiego – do czasu podjęcia przez radę gminy uchwały w przedmiocie odwołania; (3) wszczęcia przeciwko sędziemu obywatelskiemu postępowania o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe – do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy. Regulacja ta stanowi powtórzenie obecnie obowiązującej treści art. 167 § 1 pkt 1 pusp. O ile dwie ostatnie przesłanki nie budzą wątpliwości, to przesłanka pierwsza jest wątpliwa z punktu widzenia ochrony konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Przesłanka „ujawnienia okoliczności” jest nieostra i pozwala na faktyczne pozbawienie sędziego obywatelskiego prawa na nieokreślony czas, co stanowi naruszenie standardów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ujawnienie okoliczności niepozwalających na wybór winno skutkować natychmiastowym wszczęciem postępowania, o którym mowa w art. 239 § 1 pkt 2 projektu, gdzie zainteresowany może korzystać z gwarancji proceduralnych ochrony jego prawa.

## **5.2. Uwagi do projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2023**

Uzasadniając projektowaną w art. 12 regulację przewidującą w postępowaniach w toku wiążący sąd zarzut wadliwej obsady sądu z udziałem tzw. neosędziów oraz podstawę do

wznowienia postępowania w sprawach zakończonych, projektodawcy słusznie przyjęli, że środek ten należy ograniczyć czasowo, mając na uwadze zasadę stałości orzeczeń i trudne do przewidzenia perturbacje w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Niemniej wprowadzone ograniczenie podmiotowe, przyznające taki środek w zakresie postępowań zakończonych jedynie stronom, które w toku postępowania kwestionowały bezstronność lub status tzw. neosędziów, wydaje się być kryterium nieuzasadnionym, naruszającym zasadę równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji), poprzez wprowadzenie kryterium, które nie jest relewantne. Wyjść trzeba od stwierdzenia, że gwarantowane Konstytucją, EKPC oraz Kartą Praw Podstawowych UE prawo do sądu po stronie jednostki, posiada po stronie państwa korelat w postaci obowiązku zapewnienia sądu spełniającego konstytucyjne wymogi niezależności i niezawisłości oraz sądu należycie obsadzonego. Państwo, które nie wykonało swojego obowiązku, winno jest mu zadośćuczynić bez względu na to, czy strona w toku postępowania sądowego wytykała tę niezgodność. Jakkolwiek zacytowany w uzasadnieniu projektu *passus* z uzasadnienia uchwały składu trzech izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, wspomina o postawie stron, to z orzecznictwa luksemburskiego i strasburskiego nie wynika, że warunkiem uznania naruszenia prawa do sądu jest aktywne kwestionowanie obsady sądu przez stronę. Ponadto na państwie ciąży obowiązek wykonania wyroków ETPC, co powinno polegać właśnie na możliwości otrzymania orzeczenia od sądu spełniającego konwencyjne standardy. Zastrzeżenie prawa do wznowienia postępowania tylko dla stron aktywnie kwestionujących obsadę sądu będzie dyskryminowało strony nieporadne, które nie były w stanie takiego zarzutu podnieść. Podobnie będzie w przypadku stron, które racjonalnie uznały, że podnoszenie takiego zarzutu jest bezsensowne, skoro tzw. test niezawisłości częstokroć był przeprowadzany przez innych tzw. neosędziów. Zbyt idealistyczne jest także podejście zakładające, że wszyscy podsądni śledzą orzecznictwo strasburskie i wiedzą jakie argumenty w toczących się postępowaniach mogliby podnieść w związku ze sprawą *Wałęsa przeciwko Polsce*. Stąd bardziej właściwe wydaje się przyjęcie uregulowania analogicznego do zawartego w art. 190 ust. 4 Konstytucji, rozwiniętego w poszczególnych ustawach procesowych, przewidującego np. możliwość wznowienia postępowania w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Zasada skargowości zażegnałaby zagrożenie, o którym wspominają projektodawcy, dotyczące wzruszania wszystkich judykatów wydanych z udziałem tzw. neosędziów.