



IM. STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

RAPORT

Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego dotyczący konsekwencji działań legislacyjnych w obrębie władzy sądowniczej w Polsce w latach 2015-2018

1. Wstęp

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Tak skonstruowane prawo do sądu jest podstawowym środkiem ochrony obywatela przed działaniami państwa ingerującymi w sferę jego wolności. Warunkiem skuteczności tej ochrony jest konsekwentna realizacja zapisanej w art. 173 Konstytucji zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Sądy i trybunały podporządkowane obu tym władzom i przez nie kontrolowane tracą przymiot niezależności, a obywatele, którzy przed takimi sądami dochodzą sprawiedliwości, tracą szanse na jej uzyskanie.

Trwający obecnie w Polsce kryzys konstytucyjny rozpoczął się od ataku władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej na władzę sądowniczą. Atak ten został precyzyjnie przemyślany i zaplanowany, a także skutecznie, choć niekiedy chaotycznie, zrealizowany. Doprowadził on do całkowitego sparaliżowania Trybunału Konstytucyjnego, który obecnie nie jest w stanie chronić obywatela przed niezgodnymi z Konstytucją działaniami parlamentu. Dotychczas perspektywa zakwestionowania niekonstytucyjnych przepisów przez ten organ często mobilizowała ustawodawcę do dbałości o jakość stanowionego prawa. Teraz coraz częściej Trybunał jest postrzegany jako sojusznik wspierający większość parlamentarną w realizacji jej programu wyborczego. Organ ten zaczął interpretować Konstytucję na korzyść władzy (i tym samym na niekorzyść obywateli), wydając rozstrzygnięcia spójne z uzasadnieniami projektów ustaw przygotowywanych przez rząd. Taka sytuacja niewątpliwie ułatwiła obecnej większości parlamentarnej przyjęcie ustaw, które bezpośrednio godzą w niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Pozwoliły one Ministrowi Sprawiedliwości na przeprowadzenie w sądach powszechnych wymiany kadry zarządzającej na skalę niespotykaną w demokratycznym państwie prawa. Rozpoczęto również proces demontażu Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa. Co istotne, zmiany ustrojowe dotyczące tych organów przeprowadzane są poza Konstytucją w drodze zwykłych ustaw przyjmowanych przez większość parlamentarną, bez jakichkolwiek konsultacji ze społeczeństwem. Efekt mrozący wśród sędziów już dziś wywołują postępowania dyscyplinarne wszczynane z inicjatywy polityków niezadowolonych ze sposobu orzekania w sprawach, w których osobiście są zaangażowani.

Celem niniejszego raportu nie jest kompleksowe omówienie zmian dokonanych w Polsce w latach 2015-2018 w obrębie władzy sądowniczej, lecz wskazanie najważniejszych zagrożeń, które ze zmian tych wynikają dla praw i wolności obywateli. Opisane poniżej nowe regulacje prawne dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych pokazują spójną i przemyślaną strategię niszczenia fundamentów demokratycznego państwa prawa.

2. Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego

Pierwszym organem władzy sądowniczej, który stał się przedmiotem ataków ze strony obecnie rządzącej większości parlamentarnej, rządu i głowy państwa był Trybunał Konstytucyjny. Organ ten orzeka o niekonstytucyjności ustaw uchwalanych przez parlament oraz aktów prawnych wydawanych m.in. przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów i Prezydenta. Jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

W latach 2015-2017 uchwalono kilka ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, które następnie były przedmiotem rozstrzygnięć tego organu zawartych m.in. w wyrokach z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15 oraz 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15. Niektóre przepisy wspomnianych ustaw zostały uznane za niekonstytucyjne. Z punktu widzenia obecnego stanu prawnego orzeczenia te mają walor historyczny, bo nie obowiązują już ustawy będące przedmiotem kontroli w tych sprawach. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że stwierdzający niekonstytucyjność w najszerszym możliwym zakresie wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, nigdy nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw. Prezes Rady Ministrów odmówił również publikacji dwóch innych orzeczeń TK zawierających rozstrzygnięcia niekorzystne dla obecnej większości parlamentarnej, tj. wyroku z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16 oraz z 7 listopada 2016 r., sygn. K 44/16. Kilka innych orzeczeń TK wydanych w latach 2016-2017 zostało opublikowanych ze znacznym opóźnieniem, choć zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji orzeczenia TK „podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu”. Odmowa publikacji orzeczenia TK stanowi delikt konstytucyjny godzący w zasadę trójpodziału władzy, zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej oraz zasadę ostateczności orzeczeń TK. Brak publikacji orzeczeń TK uniemożliwienie ich wejście w życie i tym samym pozwala na utrzymywanie mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji prawnej.

W chwili obecnej istotne i nadal nierozwiązane pozostają dwa problemy, które zostaną omówione poniżej. Pierwszy z nich dotyczy zasiadania w składzie Trybunału Konstytucyjnego trzech osób nieuprawnionych do orzekania, a drugi – kierowania Trybunałem przez osobę powołaną w sposób niezgodny z prawem na stanowisko Prezesa TK. Oba te problemy, wzajemnie ze sobą powiązane, spowodowały obniżenie autorytetu Trybunału Konstytucyjnego i spadek zaufania społeczeństwa do tej instytucji, czego wyrazem jest niewielka liczba wnoszonych obecnie przez obywateli skarg konstytucyjnych.

2.1. Wybór sędziów TK i osób nieuprawnionych do orzekania

Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Udział Prezydenta w procedurze wyboru sędziów nie jest

przewidziany. Ustawa stanowi jedynie, że osoby wybrane na stanowiska sędziów TK składają ślubowanie wobec Prezydenta.

Uchwalona przez Sejm poprzedniej kadencji ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym zawierała przepis przejściowy (art. 137) wyznaczający 30-dniowy termin od dnia wejścia w życie ustawy na zgłoszenia kandydatów na sędziów TK w miejsce sędziów, których kadencja upływała w 2015 r. Na podstawie tego przepisu Sejm wybrał 8 października 2015 r. pięciu sędziów TK na miejsca sędziów, których kadencja upływała 6 listopada oraz 2 i 8 grudnia 2015 r. Konstytucyjność art. 137 została zakwestionowana przez grupę posłów partii Prawo i Sprawiedliwość we wniosku złożonym do TK 23 października 2015 r. (dwa dni przed wyborami parlamentarnymi). Wniosek ten został wycofany 10 listopada 2015 r. (dwa tygodnie przed wyznaczonym terminem rozprawy), co spowodowało umorzenie postępowania przez TK (zob. postanowienie z 25 listopada 2015 r., sygn. K 29/15).

Wniosek o niemal identycznej treści został jednak ponownie złożony do Trybunału Konstytucyjnego 17 listopada 2015 r. przez grupę posłów opozycji w Sejmie obecnej kadencji, a postępowanie w tej sprawie zostało zakończone wyrokiem z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. Trybunał stwierdził wówczas zgodność z Konstytucją wspomnianego art. 137 „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r.” oraz niekonstytucyjność tego przepisu „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r.” Odnosząc się do skutków tego wyroku, TK podkreślił, że: „Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi (...) podstawa prawna wyboru trzech sędziów Trybunału na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. Zakresowa derogacja art. 137 ustawy o TK nie wpłynęła na skuteczność ich wyboru. Zgodnie z zasadą, że sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione jego stanowisko, wybór oparty na tej podstawie był w tym wypadku ważny i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału”. Skutkiem tego wyroku było zatem potwierdzenie zgodności z Konstytucją podstaw prawnych wyboru trzech sędziów TK przez Sejm poprzedniej kadencji. Należy jednocześnie wyjaśnić, że w Trybunale Konstytucyjnym może zasiadać tylko 15 sędziów, stąd wybór sędziów w takiej właśnie liczbie odbiera Sejmowi kompetencję do wyboru kolejnych sędziów aż do czasu, gdy kadencja sędziów wcześniej wybranych będzie dobiegać końca lub zostanie stwierdzone jej wygaśnięcie przed upływem kadencji.

Mimo że żadne z tych zdarzeń nie miało miejsca, Sejm obecnej kadencji 2 grudnia 2015 r. wybrał pięć osób na zajęte w momencie wyboru stanowiska sędziów TK, a Prezydent przyjął od nich ślubowanie. Jednocześnie Prezydent odmówił przyjęcia ślubowania od trzech sędziów wybranych zgodnie z Konstytucją przez Sejm poprzedniej kadencji mimo, że przepis ustawy dotyczący tej kompetencji Prezydenta (tj. art. 21 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r.) został uznany w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, za niekonstytucyjny w razie jego rozumienia „w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm”.

Spośród trzech osób wybranych przez Sejm z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji dwie osoby zmarły (Lech Morawski i Henryk Cioch), a jedna (Mariusz Muszyński) została następnie powołana przez Prezydenta RP na stanowisko Wiceprezesa TK. Powołanie to nie wywołuje skutków prawnych, bo zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji tylko sędzia TK może zostać powołany na stanowisko Wiceprezesa TK. Na miejsce dwóch zmarłych

osób zostały wybrane kolejne osoby nieuprawnione do orzekania (Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak). Podobnie jak dwie wcześniej zmarłe osoby są to bowiem osoby wybrane ponad dopuszczalną przez art. 194 ust. 1 Konstytucji liczbę 15 sędziów TK, których może wybrać Sejm. Trzem sędziom TK zgodnie z Konstytucją wybranym przez Sejm poprzedniej kadencji (Romanowi Hauserowi, Krzysztofowi Ślęzakowi i Andrzejowi Jakubeckiemu) do dnia dzisiejszego Prezydent nie umożliwił złożenia ślubowania i nie zostali oni dopuszczeni do orzekania.

Należy dodać, że przedstawiciele partii rządzącej podejmowali różnego rodzaju akty pozornej legalizacji opisanych wyżej naruszeń Konstytucji.

25 listopada 2015 r. Sejm obecnej kadencji podjął uchwały o stwierdzeniu braku mocy prawnej uchwał o wyborze sędziów podjętych przez Sejm poprzedniej kadencji. Uchwały te nie miały podstaw prawnych ani w ustawie o TK z 2015 r. (która dla stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK wymagała podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, co nigdy nie nastąpiło) ani w świetle Konstytucji (która nie zna procedury wygaszenia wyboru skutecznie dokonanego przez organ konstytucyjny).

12 stycznia 2017 r. Prokurator Generalny, będący jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości, złożył w TK wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności uchwały w sprawie wyboru trzech sędziów TK z 2010 r. (zob. sprawa o sygn. U 1/17). TK nie ma kompetencji do kontroli jednorazowej czynności z zakresu funkcji kreacyjnej Sejmu, bowiem kognicją TK są objęte akty podejmowane w ramach realizacji funkcji prawodawczej. Zatem wniosek ten jest bezzasadny, co potwierdza dotychczasowe orzecznictwo TK (zob. postanowienie o sygn. U 8/15). Pomimo tego sprawa ta od ponad roku nie została rozpoznana. Jest natomiast wykorzystywana do wyłączenia sędziów, których dotyczy, od orzekania w niektórych sprawach – na żądanie Prokuratora Generalnego (zob. sprawy o sygn. Kp 4/15, K 24/14 i Kp 1/17).

2.2. Wybór Prezesa TK z naruszeniem prawa

Drugim aktualnym obecnie problemem dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego jest wadliwość wyboru Prezesa tego organu. Zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Regulacja ta precyzowana jest w przepisach ustawowych.

Procedura wyboru Julii Przyłębskiej na stanowisko Prezesa TK została uregulowana przez ustawę z 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa ta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu, w którym upływała kadencja poprzedniego Prezesa TK, sędziego Andrzej Rzeplińskiego, tj. 19 grudnia 2016 r., i następnego dnia po jej ogłoszeniu weszła w życie. Wprowadziła ona nieznanie Konstytucji stanowisko „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału”, na które to stanowisko Prezydent powołał Julię Przyłębską. Przepis ustawowy regulujący tę procedurę narusza art. 194 ust. 2 Konstytucji, który nie przewiduje możliwości powołania p.o. Prezesa TK, a tym bardziej przekazania osobie zajmującej to stanowisko kompetencji organu konstytucyjnego, którym to organem jest Wiceprezes TK. Przepis ten narusza również art. 173 Konstytucji ustanawiający zasadę odrębności i niezależności Trybunału od innych władz. Zgodę na powołanie Julii Przyłębskiej na wspomniane stanowisko musiał bowiem wyrazić Prezes Rady

Ministrów, gdyż wspomniany akt urzędowy Prezydenta był objęty wymogiem uzyskania kontrasygnaty. Tymczasem Konstytucja nie przewiduje jakiegokolwiek wpływu rządu na procedurę wyboru Prezesa TK (zob. art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji). Zwołane na dzień 20 grudnia 2016 r. przez Julię Przyłębską Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK było nieważne nie tylko dlatego, że nie zostało zwołane przez osobę do tego uprawnioną w świetle Konstytucji, tj. Wiceprezesa TK, ale również dlatego, że wzięły w nim udział osoby nieuprawnione w świetle Konstytucji, które nie są sędziami TK, tj. M. Muszyński, L. Morawski oraz H. Cioch, a także dlatego, że uniemożliwiono udział w tym Zgromadzeniu sędziemu TK Stanisławowi Rymarowi, który w dniu zwołania Zgromadzenia był na urlopie i z tego powodu wnosił o zmianę terminu Zgromadzenia. Skoro w Zgromadzeniu nie uczestniczyli wszyscy „sędziowie TK, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP”, to należy stwierdzić, że nie było to „posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału” w rozumieniu art. 21 ust. 2 ustawy z 13 grudnia 2016 r. Dodatkowo należy zauważyć, że większość członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK nie poparła kandydatury J. Przyłębskiej (za tą kandydaturą opowiedziało się 6 osób z 14 osób obecnych na Zgromadzeniu, w tym 3 osoby niebędące sędziami TK). Nie została również podjęta uchwała o przedstawieniu jej kandydatury Prezydentowi. Należy przy tym wyjaśnić, że wspomniana wyżej ustawa, kreująca epizodyczną procedurę wyboru Prezesa TK, wyraźnie wymagała – i to aż w trzech ustępach art. 21 (zob. ust. 7, ust. 9 i ust. 10) – podjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK uchwały o przedstawieniu Prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa TK. Uchwała ta – mimo jej niepodjęcia – została przygotowana i podpisana przez J. Przyłębską, a następnie przedstawiona Prezydentowi jako uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK. Na podstawie tej uchwały nastąpiło niezgodne z prawem powołanie J. Przyłębskiej na stanowisko Prezesa TK.

Należy dodać, że od czasu wadliwego powołania J. Przyłębskiej na stanowisko Prezesa TK podjęła ona szereg decyzji, które w oczywisty sposób naruszają obowiązujące prawo. Przez kilka miesięcy uniemożliwiała orzekanie Wiceprezesowi TK Stanisławowi Biernatowi odsyłając go na rzekomo zaległy urlop, włączyła do orzekania osoby niebędące sędziami TK, dowolnie i bez uzasadnionych powodów dokonywała zmian w składach orzekających TK i zmian sprawozdawców tak, by sprawy ważne dla obecnej większości parlamentarnej były rozstrzygane przez sędziów powołanych przez tą większość lub przez osoby niebędące sędziami TK. Dodatkowo w tych sprawach jako sprawozdawcę najczęściej wyznaczała M. Muszyńskiego, choć nie jest on sędzią TK.

3. Zmiana sposobu powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa

Drugim organem, który znalazł się w obrębie reformatorskich zainteresowań obecnej większości parlamentarnej stała się Krajowa Rada Sądownictwa. Organ ten zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a ponadto – stosownie do treści art. 179 Konstytucji wnioskuje do Prezydenta o powołanie konkretnych osób na stanowiska sędziów wszystkich szczebli i rodzajów sądów. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz czterech posłów i dwóch senatorów. Taki skład Krajowej

Rady Sądownictwa uregulowany w art. 187 ust. 1 Konstytucji wyraża intencje ustrojodawcy, by w organie tym zasiadali przedstawiciele wszystkich trzech władz, lecz największy wpływ na jego działalność mieli najliczniej reprezentowani przedstawiciele władzy sądowniczej. Jest to rozwiązanie racjonalne, które dotychczas nie było co do istoty krytykowane. Organ, w którym większość członków stanowiliby przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej nie mógłby wszak bronić niezależności sądów i niezawisłości sędziów przed atakami ze strony obu tych władz. Dodać należy, że dotychczas sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa wybierali ze swojego grona przedstawiciele sędziów różnych szczebli i rodzajów sądów, co gwarantowało względną reprezentatywność w tym organie całego środowiska sędziowskiego.

Uchwalona 8 grudnia 2017 r. ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw zmieniła sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. Obecnie to Sejm wybiera spośród sędziów piętnastu członków tego organu na wspólną czteroletnią kadencję, przy czym nie ma on obowiązku zapewnienia reprezentacji w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów. Rozwiązanie to wydaje się sprzeczne z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, z którego wynika wymóg wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa „spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”.

Zgodnie z nowymi przepisami kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa może zgłaszać grupa co najmniej 2.000 obywateli albo grupa co najmniej 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. Zgłaszane w ten sposób osoby de facto są kandydatami na kandydatów, bo tych ostatnich mają wskazywać kluby poselskie oraz – jeśli liczba zgłoszonych kandydatów będzie mniejsza niż 15 – Prezydium Sejmu. Następnie o tym, którzy kandydaci znajdą się na liście kandydatów będzie decydować komisja sejmowa, a wyboru członków dokona Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W razie niedokonania wyboru w tym trybie, co przy obecnym układzie sił politycznych w Sejmie jest wysoce prawdopodobne, wywodzący się spośród sędziów członkowie KRS zostaną wybrani bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Opisana procedura zmienia charakter Krajowej Rady Sądownictwa, bowiem przyznaje władzy ustawodawczej wyłączne prawo wyboru 21 członków (na ogólną liczbę 25 członków), pozbawiając władzę sądowniczą prawa wyboru swoich przedstawicieli do tego organu. Wątpliwości konstytucyjne budzi również przepis dotyczący wspólnej 4-letniej kadencji wybieranych członków Krajowej Rady Sądownictwa. Powoduje on, że osoba wybrana na miejsce innej osoby przed upływem tej kadencji nie będzie zasiadała w Krajowej Radzie Sądownictwa 4 lata, choć 4-letnią kadencję wybieranych członków tego organu gwarantuje art. 187 ust. 3 Konstytucji

Konsekwencją wejścia w życie nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest również wygaśnięcie kadencji obecnych jej członków. Mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów na podstawie przepisów dotychczasowych ma trwać bowiem do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji. Rozwiązanie to jest niezgodne ze wspomnianym wcześniej art. 187 ust. 3 Konstytucji, który stanowi o kadencji 4-letniej.

Uruchomiona tuż po wejściu w życie omawianej ustawy procedura wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa już w chwili obecnej unaoczniała wadliwość nowych rozwiązań. Wśród zgłoszonych kandydatów dominują sędziowie sądów rejonowych, powołani przez obecnego Ministra Sprawiedliwości na stanowiska

funkcyjne w sądach oraz sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. Są to zatem osoby bezpośrednio lub pośrednio podlegające Ministrowi Sprawiedliwości lub zależne od niego. W gronie kandydatów nie ma sędziów sądów apelacyjnych, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, co rodzi wątpliwości z punktu widzenia art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji oraz oznacza, że kandydatów na sędziów będzie przedstawiał Prezydentowi Krajowa Rada Sądownictwa z udziałem sędziów o najmniejszym stażu w zakresie orzekania.

4. Demontaż Sądu Najwyższego

Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym dokonano kompleksowego demontażu Sądu Najwyższego. Do najważniejszych zmian należą: zmiana struktury SN, wprowadzenie skargi nadzwyczajnej jako nowego środka zaskarżenia, obniżenie wieku emerytalnego sędziów oraz zwiększenie wpływu władzy wykonawczej na funkcjonowanie SN.

Zmiany strukturalne w Sądzie Najwyższym wiążą się z utworzeniem dwóch nowych izb: Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należą tak istotne z perspektywy ustrojowej sprawy, jak stwierdzenie ważności wyborów i referendum oraz inne sprawy z zakresu prawa publicznego, rozpoznawanie protestów wyborczych, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi. To tej izby należało będzie również rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, co czyni ją właściwą do orzekania w sprawach, które były przedmiotem rozpoznania przez Sąd Najwyższy na skutek skargi kasacyjnej lub kasacji. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą postępowania dyscyplinarne, m.in. sędziów (w tym sędziów SN), prokuratorów, radców prawnych i adwokatów.

Nowe izby, a w szczególności Izba Dyscyplinarna, charakteryzują się dużą autonomią opartą na odrębnym strukturalnym i personalnym ich ukształtowaniu. W wypadku Izby Dyscyplinarnej jej odrębność w ramach struktury Sądu Najwyższego jest szczególnie widoczna przez częściowe wyłączenie zwierzchnictwa Pierwszego Prezesa SN w aspektach organizacyjnych i finansowych. Ponadto ustawa o SN w przepisach przejściowych wprowadza zakaz przenoszenia sędziów z innych izb do Izby Dyscyplinarnej do czasu obsadzenia wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w tej izbie. Również skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostanie wyłoniony na nowych zasadach określonych w ustawie o SN. Biorąc pod uwagę efekt nowelizacji ustawy o KRS, wprowadza to bezprecedensowy wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą i tym samym doprowadza do zaburzenia równowagi władz oraz ograniczenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rodzi to również wątpliwość, czy tak ukształtowany SN będzie w stanie bezstronnie i niezależnie od innych władz realizować kluczową dla funkcjonowania demokracji w Polsce kompetencję, która została mu przyznana przez Konstytucję, a mianowicie kompetencję do orzekania o ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich.

Ustawa o SN wprowadza instytucję korygującą prawomocne orzeczenia sądowe w postaci skargi nadzwyczajnej. Może ona zostać wniesiona od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej. Ustawa o SN stanowi, że wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne, jeśli orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji; orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną

jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Tak sformułowane przesłanki, oparte w dużej mierze na klauzulach generalnych budzą wątpliwości co do realizacji wymogu określoności, który w szczególnym wymiarze odnosi się do przepisów dotyczących konstytucyjnie determinowanego statusu jednostki. Co więcej, przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej wskazują na brak wyraźnej linii demarkacyjnej między nią a innymi środkami zaskarżenia (jak skarga konstytucyjna czy skarga kasacyjna). Sprawia to, że zaproponowana koncepcja skargi nadzwyczajnej czyni wątpliwym zrealizowanie jednego z deklarowanych celów reformy, jakim jest zapobieganie przewlekłości postępowań sądowych. Dodatkowym elementem zwiększającym ryzyko destabilizacji porządku prawnego jest udział ławników w rozstrzyganiu spraw, w których złożono skargę nadzwyczajną. Ustawa o SN przewiduje pięcioletni termin na wniesienie skargi, a na podstawie przepisów przejściowych pozwala ponownie rozpatrzyć sprawy zakończone w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Przywołane terminy budzą wątpliwości w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności obrotu i prowadzą do naruszenia konstytucyjnej wartości, jaką jest stabilność orzeczeń. Skarga, biorąc pod uwagę jej bardzo szeroki zakres i to, że orzekać o niej będą osoby wyłonione na opisanych wyżej zasadach, może stać się podważającym zasadę pewności prawa narzędziem weryfikacji orzeczeń, które z przyczyn politycznych, a nie merytorycznych nie będą odpowiadać władzy.

Jeśli chodzi o obniżenie granicy wieku, którego przekroczenie powoduje przejście sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, to samo to rozwiązanie mieści się w ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy i trudno stawiać zarzuty naruszenia Konstytucji, z tego względu, że ustawa określa ten wiek na poziomie 65 lat. Istotnym problemem natury konstytucyjnej jest jednak brak przepisów przejściowych pozwalających sędziom na zakończenie czynnej służby na wcześniej obowiązujących zasadach. Ten deficyt jest szczególnie widoczny w odniesieniu do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którego kadencja zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji trwa sześć lat. Przerwanie tej kadencji na podstawie przepisów ustawy stanowi naruszenie Konstytucji.

Rozwiązania przyjęte w ustawie o SN stanowią również ingerencję w określony konstytucyjnie status sędziego. Sędziowie Sądu Najwyższego po osiągnięciu wieku emerytalnego mogą bowiem dwukrotnie wnioskować do Prezydenta RP o przedłużenie ich czynnej służby sędziowskiej o trzy lata. Świadomość sędziów co do nieuchronności podejmowania przez Prezydenta tego rodzaju decyzji może podważać gwarancje ich niezawisłości zarówno w rozumieniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Sytuacja w której sędzia musi ubiegać się u Prezydenta o przedłużenie czynnej służby po osiągnięciu określonego wieku czyni wątpliwą aktualność art. 179 Konstytucji, który przewiduje powoływanie sędziów na czas nieoznaczony. Wreszcie, należy zauważyć, że zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji każda decyzja Prezydenta wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (wyjątkiem są prerogatywy wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji). Oznacza to, że decyzja o przedłużeniu czynnej służby sędziowskiej, jak niemal każda z nowych kompetencji Prezydenta przyznawanych mu w ustawie o SN, będzie wymagała porozumienia Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów.

Nowa ustawa o SN przewiduje zwiększenie wpływu władzy wykonawczej na funkcjonowanie Sądu Najwyższego. Prezydent ma określić, w drodze rozporządzenia, regulamin Sądu Najwyższego, obejmujący tak istotne kwestie, jak liczba stanowisk sędziego Sądu Najwyższego, w tym ich liczba w poszczególnych izbach,

wewnętrzna organizacja Sądu Najwyższego czy zasady wewnętrznego postępowania. Prezydent może również wyznaczyć z grona sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych lub sędziów sądów wojskowych Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego. W sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych, Prezydent może wyznaczyć Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego także spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej wskazanych przez Prokuratora Krajowego. Ustawa stanowi, że wyznaczenie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego jest równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających. Powołanie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego będzie przy tym wymagało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

5. Zmiany dotyczące sądownictwa powszechnego

5.1. Uwagi wprowadzające

Zmiany dotyczące sądownictwa powszechnego przebiegały etapowo na przestrzeni lat 2016-2018 r. i polegały na wielokrotnym nowelizowaniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Przyjęty przez ustawodawcę sposób nowelizacji należy ocenić z dwóch powodów negatywnie. Po pierwsze, utrudnia on merytoryczną dyskusję na projektowanymi zmianami, a także racjonalne planowanie ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego. Po drugie, szkodzi on również przejrzystości procesu legislacyjnego, w tym w szczególności utrudnia weryfikację rzeczywistych intencji towarzyszących przeprowadzanym zmianom.

Dokonane przez ustawodawcę zmiany w sferze sądownictwa powszechnego rodzą kontrowersje nie tylko co do ich faktycznego uzasadnienia i celowości wprowadzenia, ale przede wszystkim co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi. Dopiero całościowa ocena modyfikacji wprowadzanych kolejnymi ustawami nowelizującymi przyjętymi w latach 2016-2018 pozwala na zobrazowanie rzeczywistych przeobrażeń polskiego sądownictwa powszechnego i wskazanie na zagrożenia, jakie niosą one dla fundamentów demokratycznego państwa prawnego, którymi są zasada podziału władzy oraz niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziowska. Poniżej przedstawione zostaną zatem chronologicznie i ocenione najważniejsze zmiany w zakresie ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego.

5.2. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa zawiera dwie istotne zmiany dotyczące sędziów sądów powszechnych. Po pierwsze, wprowadzono nią jawność oświadczeń majątkowych sędziów sądów powszechnych. W motywach do projektu ustawy ograniczono się do jednego zdania uzasadnienia powyższej nowelizacji, a mianowicie wskazano, że „wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych sędziów ma na celu wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów”. Nie negując potrzeby składania takich oświadczeń i ich weryfikacji należy wskazać, że projektodawca w żaden sposób nie wykazał, iż wprowadzenie jawności oświadczeń w jakikolwiek

sposób przyczyni się do realizacji celu, w jakim są one składane. Nie wykazano również, że istniejące metody weryfikacji oświadczeń majątkowych przez wyspecjalizowane służby państwowe nie pozwalają na efektywną kontrolę majątku sędziów i ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości w tej mierze. Ponadto wskazane przez ustawodawcę uzasadnienie, a więc wzmocnienie zaufania do sądów, trudno uznać za przekonujące. To bowiem czy obywatele mają zaufanie do sądów zależy w decydującej mierze od ich pracy oraz obrazu sądownictwa w mass mediach, a nie od tego, czy oświadczenia majątkowe sędziów zostaną ujawnione czy też nie.

Po drugie, w omawianej ustawie wprowadzono ważną z perspektywy postępowania dyscyplinarnego sędziów zmianę dotyczącą wydłużenia okresu przedawnienia deliktów dyscyplinarnych z trzech do pięciu lat, a w wypadku wszczęcia postępowania w powyższym okresie z pięciu do ośmiu lat od momentu popełnienia czynu. Ustawodawca zmiany tej nie uzasadnił w żaden przekonujący sposób, choćby przez odwołanie się do statystyk wskazujących, że w praktyce istnieje problem licznych umorzeń postępowań dyscyplinarnych ze względu na przedawnienie karalności. W motywach projektu ustawy wskazano jedynie enigmatycznie na potrzebę „racjonalizacji” przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego. Przyjęte rozwiązanie trudno uznać za spójne systemowo, gdyż wprowadza terminy przedawnienia dłuższe niż w przypadku popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego. Tymczasem czyny dyscyplinarne najczęściej w ogóle znamion przestępstwa nie wyczerpują. Nie można też zapominać, że nieproporcjonalnie długi okres przedawnienia deliktów dyscyplinarnych może w praktyce być wykorzystywany do inicjowania spraw dyscyplinarnych sędziów, np. o odległe w czasie czyny, w celu wywierania pośrednio presji na te osoby. Biorąc pod uwagę bardzo daleko idące uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do ingerowania bezpośrednio w przebieg postępowania dyscyplinarnego (por. uwagi w pkt VI) powyższe zagrożenie wydaje się realne.

5.3. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych

Ustawa doprowadziła do daleko idącego podporządkowania dyrektorów sądów, a więc osób kierujących bieżącą działalnością administracyjną sądu, Ministrowi Sprawiedliwości i pozbawiła prezesa sądu oraz samorząd sędziowski jakiegokolwiek wpływu na obsadzenie stanowiska dyrektora sądu. Przyjęto w niej bowiem, że dyrektora sądu powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości. Ustawodawca odszedł zatem od wcześniejszej zasady, że powołanie to odbywa się na wniosek prezesa danego sądu, po przeprowadzeniu postępowania konkursowego, a także od zasady, że odwołanie możliwe jest w enumeratywnie wymienionych w ustawie przypadkach. Po drugie, w ustawie przyjęto, że Minister Sprawiedliwości, a nie jak było to wcześniej prezes sądu, jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu. Powyższe rozwiązania należy ocenić negatywnie. Jest prawdą, że kwestia administrowania sądami jest sferą, w którą może ingerować Minister Sprawiedliwości. Nie jest ona jednak całkowicie odseparowana od sfery, w którą władza wykonawcza ingerować nie może, a mianowicie sfery orzeczniczej. Wprowadzanie różnorodnych pozornie administracyjnych rozwiązań w funkcjonowaniu sądu może być przy braku dobrej woli wykorzystane jako pośredni sposób utrudniania prawidłowego wykonywania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów. Zgromadzenie ogólne sędziów danego szczebla i prezes sądu powinni mieć zatem zapewniony istotny wpływ na powołanie dyrektora, gdyż w systemie naczyń połączonych jakim jest sądownictwo płynna i merytoryczna współpraca między dyrektorem sądu a

innymi jego organami i sędziami jest niezbędna. Brak jakiegokolwiek udziału osób, które mają na co dzień współpracować z dyrektorem sądu, w proces jego wyboru stanowi zatem nie tylko przejaw jawnej dysproporcji w zakresie wpływu poszczególnych władz na sposób zarządzania sądownictwem (uprzywilejowanie władzy wykonawczej), ale także jest nieracjonalne z perspektywy sprawnego wykonywania przez sąd swoich obowiązków. Nie znajduje również uzasadnienia rezygnacja z procedury konkursowej wyboru dyrektora sądu na rzecz arbitralnego wyboru dokonywanego przez przedstawiciela władzy wykonawczej. Rozwiązanie to nad wybór najlepszego kandydata w toku jawnej i powszechnie dostępnej procedurze konkursowej stawia selekcję opartą na wyborze nietransparentnym, którego Minister Sprawiedliwości w żaden sposób nie musi nawet uzasadniać. Podobnie należy ocenić uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do arbitralnego odwoływania dyrektora sądu i brak jakiegokolwiek wpływu prezesa sądu oraz samorządu sędziowskiego na powyższą procedurę.

5.4. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa przywraca do polskiego systemu prawnego instytucję asesora sądowego, która z założenia ma stanowić swoisty wstępny etap kariery sędziowskiej. Należy przy tym wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, stwierdził, że instytucja asesora sądowego zależnego od Ministra Sprawiedliwości narusza konstytucyjne prawo do sądu obywateli, co skutkowało usunięciem tej instytucji z polskiego porządku prawnego. W świetle nowych przepisów Minister Sprawiedliwości mianuje asesora, wyznacza jego miejsce służbowe (siedzibę) oraz odbiera od niego ślubowanie. Wprowadzone rozwiązanie budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. Ustawa zasadnicza nie przewiduje bowiem instytucji asesorów sądowych, a w odniesieniu do sędziów zakłada, że są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Co prawda obecnie Krajowa Rada Sądownictwa może zgłosić sprzeciw wobec mianowania danej osoby na stanowisko asesora, jednak biorąc pod uwagę to, że większość jej członków będą już wkrótce stanowić osoby wybrane przez większość parlamentarną, z której wywodzi się także Minister Sprawiedliwości, rozwiązanie to ma czysto fasadowy charakter.

5.5. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

1. Omawiana ustawa przewiduje daleko idącą zmianę w sposobie wyboru prezesów sądów i przyznaje szerokie kompetencje w tej materii Ministrowi Sprawiedliwości. Ten właśnie organ uzyskał prawo swobodnego powoływania prezesów sądów powszechnych wszystkich szczebli. W ustawie brakuje określenia kryteriów powyższego wyboru, a także nie jest przewidziana jakakolwiek forma udziału przedstawicieli samorządu sędziowskiego w tych wyborach. Warto podkreślić, że przed wejściem w życie ustawy prezesi sądów byli powoływani przez Ministra Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego szczebla, a w przypadku sądów okręgowych także prezesa sądu apelacyjnego. Jeżeli opinia samorządu

sędziowskiego o kandydacie była negatywna, to jego powołanie było możliwe wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa była dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca. Natomiast prezesów sądów rejonowych powoływał prezes sądu apelacyjnego po konsultacji z przedstawicielami samorządu sędziowskiego. Podobne były zasady powoływania wiceprezesów sądów powszechnych. Wprowadzone rozwiązania są sprzeczne z zasadą podziału władzy i niezależności sądów, z których Trybunał Konstytucyjny wywodzi zakaz przyznania Ministrowi Sprawiedliwości dominującej pozycji w wyborze osób do piastowania stanowiska prezesa sądu, bowiem nie jest możliwe jednoznaczne odseparowanie pełnionej przez te osoby funkcji orzeczniczej i administracyjnej. Wprowadzone rozwiązanie zagraża niezawisłości sędziowskiej, gdyż prezes sądu uzależniony od przedstawiciela władzy wykonawczej ma daleko idące możliwości wpływania na sprawowanie urzędu przez sędziów (począwszy od kwestii związanych ze stosunkiem pracy sędziego, a skończywszy na możliwości oceny jego pracy mającej znaczenie dla rozwoju zawodowego sędziego – np. stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przez prezesa sądu okręgowego albo apelacyjnego).

2. Omawiana ustawa umożliwi Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie prezesa lub wiceprezesa sądu m.in. w przypadku „uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych” lub stwierdzenia „szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”. Rozwiązanie pozostawiające organowi o ściśle politycznym charakterze, jakim jest Minister Sprawiedliwości, swobodę w zakresie ustalania w praktyce treści tych niedookreślonych zwrotów nie jest zgodne ze standardami rzetelnej legislacji, a jego stosowanie może stać się źródłem ingerencji w niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Również na negatywną ocenę zasługuje osłabienie pozycji Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze opiniowania zamiaru odwołania prezesów i wiceprezesów sądów z pełnionych funkcji. Wydanie opinii negatywnej nie jest już w każdej sytuacji dla Ministra Sprawiedliwości wiążące, a tylko wtedy, gdy decyzja ta zapada większością 2/3 głosów.

3. Ustawa w przepisie przejściowym przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczone prawo do odwołania prezesów i wiceprezesów sądów w toku ich kadencji przez okres sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Skorzystanie z tego uprawnienia nie wymaga nawet podania uzasadnienia. Tym samym ma charakter całkowicie arbitralny. Ponadto prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych, sprawujący funkcje w dniu wejścia w życie ustawy, jak i nowo powołani w trybie przewidzianym w ustawie, są zobowiązani do dokonania — w okresie sześciu miesięcy — przeglądu stanowisk funkcyjnych (przewodniczących wydziałów i ich zastępców kierowników sekcji, wizytatorów) w podległych im sądach i w tym czasie mogą odwołać z tych funkcji każdego sędziego, bez możliwości złożenia wyjaśnień i bez opinii kolegium właściwego sądu. Zezwolenie na arbitralne przerwanie kadencji prezesów i wiceprezesów sądów godzi w niezależność sądownictwa, bowiem trwałość kadencji prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych jest jednym z czynników wzmacniających niezależność osób bezpośrednio odpowiedzialnych za funkcjonowanie sądownictwa — zarówno w aspekcie wewnątrzrodowiskowym, jak i w relacjach z innymi władzami. Kadencyjność tworzy więc ustawowe gwarancje swobody zarządzania sądami, nawet w sytuacji konieczności podejmowania decyzji niepopularnych w środowisku sędziowskim. W relacjach z władzą ustawodawczą i wykonawczą kadencyjność pozwala na „odseparowanie” sądów od świata polityki i wzmocnienie władzy sądowniczej, kontrolującej dwie pozostałe władze. Przyjęte rozwiązanie umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości dokonanie doboru kadr sądowniczych

według własnych niejasnych i nieujawnionych kryteriów. Natomiast brak obowiązku przedstawienia jakiegokolwiek uzasadnienia dokonywanych zmian świadczy o braku szacunku dla zasady podziału władzy oraz postrzeganiu władzy sądowniczej jako swoistego przedłużenia władzy Ministra Sprawiedliwości, co przywodzi negatywne skojarzenia z czasami PRL. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r. (K 12/03) kompetencja Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa sądu nie zawiera ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu tylko wówczas, gdy opiera się na dających się określić, przewidywalnych przesłankach. Wprowadzone rozwiązanie w sposób jawny ignoruje to zalecenie.

Efekt mrozący w odniesieniu do środowiska sędziowskiego ustawodawca wzmocnił przez zastosowanie mechanizmu czasowego powiązania okresu swoistego „namysłu” Ministra Sprawiedliwości nad zmianami na stanowiskach prezesów i wiceprezesów sądów z nałożonym na nich obowiązkiem przeglądu stanowisk funkcyjnych (przewodniczących wydziałów i ich zastępców, kierowników sekcji, wizytatorów) w podległych sądach. Ów przegląd wywołał podwójnie negatywny skutek, bowiem z jednej strony rodził pokusę odwoływania z funkcji sędziów tylko w celu zadośćuczynienia oczekiwaniom Ministra Sprawiedliwości, a z drugiej strony osłabił autorytet wymiaru sprawiedliwości, gdyż opinia publiczna takie działanie odbierała jako formę „czystki” w sądownictwie.

4. Kolejnym zagadnieniem, które wymaga oceny, jest zmiana reguł wykonywania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów w zakresie przeprowadzania wizytacji poszczególnych wydziałów sądu i trybu powoływania wizytatorów, jak też uchylenie przepisów o systemie oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego. Przed wejściem w życie ustawy wizytacje poszczególnych wydziałów sądów przeprowadzano co cztery lata, zaś według nowego rozwiązania będą się one odbywać „stosownie do potrzeb”, w szczególności przy uwzględnieniu wyników sprawowanego nadzoru administracyjnego, o czym każdorazowo decydować będzie prezes sądu. Podkreślić trzeba, że w ramach wizytacji wydziału sądu przeprowadzano ocenę pracy sędziego obejmującą między innymi badanie efektywności pracy, kompetencji zawodowych w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw. W omawianej ustawie odchodzi się od zasady, że raz na cztery lata każdy wydział sądu podlega ocenie, na rzecz arbitralności decyzji o zarządzeniu wizytacji, której kryteria nie zostały określone, poza ogólnikowym stwierdzeniem „stosownie do potrzeb”. Ponadto wprowadza się nowe zasady wyboru sędziów wizytatorów, zawierające wymóg uzyskania opinii Ministra Sprawiedliwości dotyczącej kandydatów.

5. Omawiana ustawa wprowadza model silnego systemu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem powszechnym, którego władza opiera się zarówno na własnych uprawnieniach nadzorczych, jak i mocnym wpływie na osoby pełniące funkcje w sądach, co — w zamyśle projektodawców — ma być czynnikiem oddziałującym na poprawę efektywności sądów. Wprowadzenie silnej władzy Ministra Sprawiedliwości nie zostało jednak poparte rzeczową analizą, więc nie wiadomo na czym oparte są pozytywne prognozy o „przywróceniu sądów obywatelom” i końcu „sędziokracji”. Założenia te ma realizować kadra zarządzająca, dobrana na nowo przez Ministra Sprawiedliwości, który doraźnie będzie miał bezpośredni (prezesi i wiceprezesi sądów) lub pośredni (inni funkcyjni) wpływ na powierzenie funkcji w odniesieniu do prawie 4 tys. stanowisk funkcyjnych w sądownictwie powszechnym. Skala potencjalnych zmian budzi obawy o przyszłość sądownictwa i

poważne wątpliwości co do granic dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w ustrój i funkcjonowanie władzy sędziowskiej. Wskazane zmiany niweczą także wdrożony w 2012 r. system oceny pracy sędziów zakładający funkcjonowanie stałego i cyklicznego procesu oceny pracy każdego sędziego, w którym między innymi kultura urzędowania, poszanowanie praw stron i doskonalenie zawodowe są istotnymi kryteriami oceny.

6. Poddana analizie ustawa przewiduje, że w przypadku osiągnięcia przez sędziego wieku przejścia w stan spoczynku Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Powyższy tryb uruchamiany jest z inicjatywy danego sędziego, który oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. Przed wejściem w życie ustawy o możliwości dalszego orzekania przez sędziego rozstrzygała w sposób wiążący treść zaświadczenia lekarskiego. W aktualnym stanie prawnym niezależnie od stanu zdrowia sędziego, całkowicie arbitralną decyzję podejmuje Minister Sprawiedliwości. Rozwiązanie to zasługuje na jednoznacznie negatywną ocenę, także w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r. (K 3/98), który wprost uznał, że niedopuszczalne jest przyznanie uprawnienia do wyrażenia wskazanej powyżej zgody, jak w okresie PRL, organowi o charakterze politycznym.

5.6. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym

1. Należy zwrócić uwagę na bardzo daleko idące kompetencje Ministra Sprawiedliwości – będącego politykiem, a także osobą piastującą funkcję Prokuratora Generalnego wyposażonego w szeroką władzę wpływania na funkcjonowanie prokuratury, włącznie z możliwością bezpośredniej ingerencji w przebieg każdego postępowania karnego toczącego się w sprawie karnej – dotyczące organizacji i przebiegu postępowania dyscyplinarnego. Przyjęte rozwiązania radykalnie zaburzają właściwe relacje między uczestnikami toczącego się postępowania oraz stwarzają zagrożenie dla niezawisłości i bezstronności (zwłaszcza obiektywnej) organów postępowania dyscyplinarnego.

2. Omawiane regulacje przewidują, że Minister Sprawiedliwości kontroluje dobór sędziów orzekających w sprawach dyscyplinarnych. Minister powierza bowiem obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym sędziemu sądu powszechnego posiadającemu co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego. Odbywa się to po zasięgnięciu niewiążącej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, która zostanie wybrana przez rządzącą większość parlamentarną. Minister Sprawiedliwości określi także, w drodze rozporządzenia, liczbę sędziów w sądach dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych.

3. Minister Sprawiedliwości ma również bardzo duże kompetencje w zakresie powoływania oskarżycieli w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych. Powołuje on bowiem Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych powołuje natomiast zastępców rzecznika dyscyplinarnego działających przy sądach apelacyjnych i przy sądach okręgowych. Wybór dokonywany jest spośród trzech kandydatów przedstawionych przez samorząd sędziowski. Na tym kończy się wpływ samorządu

sędziowskiego na proces wyłaniania oskarżycieli w sprawach dyscyplinarnych. Ponadto Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych oraz jego Zastępcy mogą przejąć każdą sprawę prowadzoną przez innego oskarżyciela i decyzja ta jest dla tego ostatniego wiążąca. Minister Sprawiedliwości może również powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia jakiegokolwiek sprawy dyscyplinarnej dotyczącej sędziego, a powołanie to wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w tej sprawie. Oznacza to w praktyce, że Minister Sprawiedliwości dysponuje dyskrecyjną władzą wszczynania postępowania dyscyplinarnego w każdej sprawie dyscyplinarnej, może sam w arbitralny sposób wskazać oskarżyciela w takiej sprawie, a ponadto sędziowie będących członkami składu orzekającego w sądzie dyscyplinarnym pierwszej instancji pochodzą także z wyboru Ministra Sprawiedliwości. Warto też zauważyć, że Rzecznikiem Dyscyplinarnym Ministra Sprawiedliwości może być jakikolwiek sędzia sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego, a sposób i kryteria jego wyboru są całkowicie arbitralne. Co więcej w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, Rzecznikiem Dyscyplinarnym Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany również prokurator wskazany przez Prokuratora Krajowego. Tym samym prokurator, który jest stroną postępowania karnego toczącego się przed sądem, a także mogący inicjować i wstępować do toczących się przed sądami postępowań cywilnych, zyskuje możliwość oskarżania sędziego w postępowaniu dyscyplinarnym.

4. Daleko idący wpływ Ministra Sprawiedliwości na postępowaniu dyscyplinarne sędziów widoczny jest także w odniesieniu do jego przebiegu. Rzecznik dyscyplinarny nie jest bowiem samodzielny w badaniu prowadzonej przez niego sprawy. Jeżeli uzna on, że nie ma podstaw do ścigania sędziego, to od wydanego rozstrzygnięcia sprzeciw może złożyć Minister Sprawiedliwości, co będzie obligowało rzecznika do kontynuowania postępowania i wykonania wiążących zaleceń Ministra. Będzie on zatem zmuszony do prowadzenia postępowania nawet w sytuacji, w której jest przekonany, że badane zachowanie sędziego nie wyczerpuje znamion deliktu dyscyplinarnego.

5. Obok sposobu organizacji sądownictwa dyscyplinarnego, należy wyraźnie podkreślić rażące i systemowe naruszenia prawa do rzetelnego procesu w toku postępowania dyscyplinarnego.

Po pierwsze, przewiduje się, że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego.

Po drugie, w postępowaniu dyscyplinarnym wprowadzono nieznaną postępowaniu karnemu w takim kształcie prekluzję dowodową. Przewiduje się bowiem, że doręczając zarzuty rzecznik dyscyplinarny wzywa obwinionego do przedstawienia na piśmie wyjaśnień i wszystkich wniosków dowodowych, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zarzutów dyscyplinarnych. W razie uchybienia temu obowiązkowi rzecznik dyscyplinarny może pozostawić bez rozpoznania wnioski dowodowe zgłoszone przez obwinionego po upływie tego terminu, chyba że obwiniony wykaże, iż dowód nie był mu wcześniej znany. Zbliżone rozwiązanie przewidziane jest także w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym.

Po trzecie, w postępowaniu dyscyplinarnym przewidziana została możliwość wyznaczenia obwinionemu sędziemu obrońcy z urzędu, przy czym czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania. Tym samym w czasie, w jakim obrońca dowie się o wyznaczeniu i podejmie czynności mające na celu zapoznanie się z aktami sprawy, skontaktowanie z klientem, a

także przygotowanie obrony, postępowanie może toczyć się dalej, a nawet zakończyć się. Nie tylko zatem obwiniony sędzia jest pozbawiany możliwości wzięcia udziału w postępowaniu w sytuacji, gdy z obiektywnych przyczyn nie może tego zrobić, ale gwarancja poszanowania jego praw w postaci wyznaczenia obrońcy z urzędu jest w rzeczywistości iluzoryczna, skoro obrońca nie dostaje nawet możliwości przygotowania się do podjęcia obrony.

6. Nowelizacja znacznie rozszerzyła zakres kary dyscyplinarnej obniżenia wynagrodzenia zasadniczego obwinionego sędziego. W miejsce maksymalnie 20% obniżenia tego wynagrodzenia wprowadzono rozwiązanie przewidujące możliwość ograniczenia do 50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat. Orzeczenie takiej kary automatycznie pociąga za sobą m.in. pozbawienie możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres pięciu lat. Oznacza to zatem, że skutki rozstrzygnięcia dyscyplinarnego mogą dla sędziego okazać się bardzo dolegliwe finansowo.

6. Podsumowanie

Opisane w raporcie działania większości parlamentarnej, rządu i Prezydenta ukierunkowane na podporządkowanie egzekutywie i legislatywie organów władzy sądowniczej już w chwili obecnej rodzą poważne wątpliwości co do tego, czy zasada odrębności i niezależności sądów i trybunałów nadal jest realizowana w Polsce tak, jak tego wymaga art. 173 Konstytucji. Wprowadzenie do Trybunału Konstytucyjnego osób nieuprawnionych do orzekania oraz kierowanie tą instytucją przez osobę powołaną z naruszeniem prawa na stanowisko Prezesa TK doprowadziły do zaniku scentralizowanej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce. Działalność orzecznicza TK jest dziś ograniczona do minimum, a sprawami rozpatrywanymi w pierwszej kolejności nie są sprawy obywateli, lecz te wnoszone przez przedstawicieli rządzącej większości. Niepokój budzi również wdrożona już reforma Sądu Najwyższego, która zmierza do zniszczenia instytucji posiadającej bogatą, ponad 100-letnią tradycję, i utworzenia w jej miejsce sądu podporządkowanego władzy wykonawczej i przez tę władzę kontrolowanego. Obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego spowoduje przejście w stan spoczynku sędziów najbardziej doświadczonych w zakresie orzekania i obsadzenie Sądu Najwyższego sędziami delegowanymi przez Ministra Sprawiedliwości. Wygaszenie w drodze ustawy konstytucyjnie określonej 6-letniej kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz 4-letnich kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów stanowi niebezpieczny precedens, który może doprowadzić do upowszechnienia się praktyki odwoływania przez parlament organów konstytucyjnych, które parlamentowi nie podlegają i przed nim nie odpowiadają. Obsadzenie Krajowej Rady Sądownictwa 19 osobami wybranymi przez Sejm oznacza całkowite podporządkowanie tego organu izbie niższej parlamentu. Krajowa Rada Sądownictwa, w której zasiadać będą sędziowie negatywnie oceniani przez swoje środowisko zawodowe i wybrani dzięki poparciu konkretnej opcji politycznej, nie będzie w stanie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak tego wymaga art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Również zmiany w ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego, wprowadzone na przestrzeni lat 2016-2018, jednoznacznie zmierzają do naruszającego zasadę trójpodziału władzy podporządkowania sądów, jako instytucji, oraz sędziów, przedstawicielowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości. Całościowa ocena wprowadzonych nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wskazuje, że Minister Sprawiedliwości uzyskał bardzo daleko idące, a w wielu przypadkach całkowicie dyskrecjonalne,

uprawnienia do ingerowania w obsadę organów sądów powszechnych, a także pośredniego wpływania na pracę sędziów tych sądów i kształtowania ich kariery zawodowej. W pierwszej kolejności Minister Sprawiedliwości uzyskał, niezgodne z ustawą zasadniczą, kompetencje w zakresie mianowania asesorów sądowych. W ten sposób, biorąc pod uwagę także wpływ Ministra Sprawiedliwości na przebieg kształcenia przyszłych asesorów i sędziów w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, organ ten zyskuje daleko idące uprawnienia w zakresie dopuszczania do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Po drugie, należy zauważyć, że Minister Sprawiedliwości poza przysługującymi mu narzędziami kontroli pracy administracyjnej sądów ma szerokie kompetencje w zakresie kreowania organów sądów powszechnych, w tym zwłaszcza prezesów i wiceprezesów oraz dyrektorów sądów. Tym samym wywiera bardzo silny wpływ na to, kto będzie kierował pracą sądów, a pośrednio także na sytuację zawodową poszczególnych sędziów i ich środowisko pracy. W tym zakresie na podkreślenie zasługuje arbitralność podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości rozstrzygnięć i całkowita niemalże marginalizacja głosu samorządu sędziowskiego. Po trzecie, Minister Sprawiedliwości ma także bardzo duży wpływ na kwestie istotnie wpływające na status sędziego sądu powszechnego. Przejawiają się one chociażby w możliwości podjęcia arbitralnej decyzji w zakresie wyrażenia zgody na dalsze pełnienie funkcji sędziego po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku. Najbardziej istotne znaczenie ma jednak całkowita niemalże kontrola nad kreowaniem organów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów oraz za oskarżanie w tych postępowaniach, jak również możliwość bezpośredniego wpływu na jakąkolwiek sprawę dyscyplinarną, od żądania wszczęcia postępowania po żądanie jego prowadzenia, nawet w sytuacji, gdy rzecznik dyscyplinarny nie widzi zasadności takiego kroku. Do powyższego obrazu należy dodać naruszające elementarne standardy rzetelności proceduralnej ukształtowanie przebiegu postępowania dyscyplinarnego oraz systemowo nieracjonalnie długi okres przedawnienia deliktów dyscyplinarnych. Całokształt wprowadzonych zmian jasno zatem świadczy o tym, że Minister Sprawiedliwości uzyskał rażąco nieproporcjonalny do uzasadnionych potrzeb wpływ na działalność sądownictwa jako całości. Co jednak równie istotne stworzone mechanizmy wpływu generują realne niebezpieczeństwo zaistnienia nadużyć i prób nieformalnego wywierania nacisków na sędziów albo wywoływania efektu mrożącego osiąganego dzięki samej świadomości wśród sędziów zakresu potencjalnej władzy jaka przysługuje Ministrowi Sprawiedliwości, chociażby w ramach sądownictwa dyscyplinarnego, które w obecnym stanie prawnym może być z łatwością wykorzystywane jako mechanizm represji w stosunku do sędziów niespełniających oczekiwań przedstawicieli władzy politycznej. Nieproporcjonalny wpływ władzy wykonawczej na sądownictwo ma charakter systemowy, gdyż widoczny jest na każdym etapie przebiegu kariery sędziowskiej (od mianowania na asesora, przez pracę na stanowisku sędziego, ewentualne pełnienie funkcji organu sądu powszechnego, aż po możliwość orzekania pomimo osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku). Tego całościowego obrazu nie da się pogodzić z fundamentami demokratycznego państwa prawnego w postaci zasad trójpodziału władzy i separacji władzy sądowniczej, a także z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego

dr Ryszard Balicki — adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Łukasz Bojarski — prezes zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

Jacek Czaja — prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

dr hab. Monika Florczak-Wątor, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr Wojciech Jasiński — adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego

dr Piotr Kładoczny — docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

dr hab. Marcin Matczak — profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.

dr hab. Tomasz Pietrzykowski — profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

dr Anna Śledzińska-Simon — Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Wrocławski

dr Tomasz Zalański — członek zarządu Stowarzyszenia im. Prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll — profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück

Katarzyna Łakomicz – sekretarz Zespołu Ekspertów Prawnych

Zespół Ekspertów Prawnych działający od 2016 roku przy Fundacji im. Stefana Batorego zajmuje się oceną przygotowywanych przez rząd i parlament zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie Zespołu prowadzą monitoring projektów aktów prawnych, analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela oraz kierunek zmian ustrojowych, jaki wytycza stanowione prawo.