

Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”

dotycząca prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym

ZASADNICZE WNIOSKI OPINII

Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o Sądzie Najwyższym (SN) przewiduje cztery grupy rozwiązań odmiennych od obecnego stanu prawnego: rozbudowa postępowania dyscyplinarnego, wprowadzenie skargi nadzwyczajnej, zmiana struktury SN oraz wprowadzenie ławników.

Odnosząc się do tych obszarów Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” wskazuje co następuje:

I. Postępowanie dyscyplinarne.

Proponowane rozwiązania rozbudowują aparat ścigania przewinień dyscyplinarnych oraz podporządkowują prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom Ministrowi Sprawiedliwości, jak również zapewniają temu przedstawicielowi władzy wykonawczej znaczący wpływ na sądy dyscyplinarne.

Wynikające z projektu standardy dotyczące prawa sędziów do obrony są niższe niż stosowane w postępowaniach sądowych wobec pozostałych obywateli.

II. Skarga nadzwyczajna.

Wprowadzenie tej instytucji, która rozszerza już istniejące możliwości podważania stabilności prawomocnych orzeczeń stanowić będzie bezpośrednie zagrożenie dla pewności i przewidywalności ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce. Nie polepszy wprost sytuacji obywateli, ponieważ wniesienie skargi zależne będzie od woli czynników publicznych, w tym o charakterze politycznym.

III. Nowa struktura SN.

Zmiana struktury SN polegać ma na wprowadzeniu dwóch nowych izb: Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Nadzwyczajnej Kontroli i Spraw Publicznych, działających na szczególnych zasadach. Projektowane Izby tylko z nazwy będą częścią SN. Zamysłem projektodawcy jest powołanie dwóch „supersądów”, które będą

sprawowały kontrolę nad sądami powszechnymi oraz Sądem Najwyższym. Stowarzyszenie dopuszcza możliwość powołania Izby Dyscyplinarnej, jednakże pod warunkiem, iż nie będzie to izba specjalna, o charakterze autonomicznym, przeciwstawiana w strukturze SN pozostałym izbom. O składzie nowych izb będzie decydować prawdopodobnie wybrana na zupełnie nowych zasadach, z dominującą rolą polityków, Krajowa Rada Sądownictwa. Ich proponowane ukształtowanie jest nie do pogodzenia z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

IV. Ławnicy w SN.

Ławnicy to przede wszystkim „sędziowie faktu”. O ile w sądach powszechnych mądrość życiowa i wiedza pozaprawna ławników bywa cennym wkładem, to specyfika działania SN, który jest „sądem prawa”, nie daje już ławnikom takich możliwości.

Ławnik w SN, jako pełnoprawny członek składu orzekającego, stanie niejednokrotnie przed potrzebą dokonywania wykładni przepisów i odczytywania treści norm prawnych, co wymaga rozległej wiedzy prawniczej, której trudno oczekiwać od każdego absolwenta szkoły średniej. To samo w istocie dotyczy orzekania w sprawach dyscyplinarnych, w których przedmiotem oceny jest przewinienie dyscyplinarne polegające na rażącym i oczywistym naruszeniu przepisów prawa przy wydawaniu orzeczeń.

ROZWINIĘCIE OPINII

I. Postępowanie dyscyplinarne.

W zakresie rozwiązań dotyczących zmiany modelu postępowania dyscyplinarnego symptomatyczne jest określenie w uzasadnieniu projektu prezydenckiego sędziów jako osoby wykonujące zawód zaufania publicznego (strona 9 uzasadnienia projektu ustawy). Zredukowanie ustrojowej roli sędziów poprzez odebranie im statusu organów władzy państwowej, jako piastunów władzy sądowniczej, znajduje następnie rozwinięcie w przepisach szczegółowych.

Konstruując przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie można zapominać o tym, że Minister Sprawiedliwości to przedstawiciel władzy wykonawczej. Proponowane rozwiązania, a w szczególności zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości szerokich kompetencji w zakresie powoływania rzeczników dyscyplinarnych i sędziów sądów dyscyplinarnych oraz możliwości wpływania na każde postępowanie dyscyplinarne, Stowarzyszenie ocenia jako sprzeczne z konstytucyjną zasadą równoważenia się władz.

Przyjęcie projektowanego modelu postępowania dyscyplinarnego stworzy władzy wykonawczej możliwość wywierania nieograniczonego nacisku na sędziego, co niesie poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziów. Narzędzia, w które zostanie wyposażony Minister Sprawiedliwości a nawet sama możliwość ich zastosowania, mogą stanowić źródło wywierania wpływu na sferę, w której sędziowie są niezawisli, a w konsekwencji prowadzić nawet do „upolitycznienia wyroków”, jak też do sankcji dyscyplinarnych za treść orzeczeń, a do tego mogą w praktyce prowadzić projektowane art. 112 c i 112d Prawa o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. (u.s.p.).

Z powyższych względów Stowarzyszenie wskazuje w kwestiach szczegółowych dotyczących postępowania dyscyplinarnego, co następuje:

1) Stowarzyszenie negatywnie opiniuje zmianę art. 80 u.s.p., czyli tzw. **tryb przyspieszony dla rozpoznania wniosku o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziego** ujętego na gorącym uczynku zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, występkę, o którym mowa w art. 177 § 1 kk w związku z art. 178 § 1 kk, a także w art. 178a § 1 lub § 4 kk, oraz wprowadzenie natychmiastowej wykonalności uchwały w tym przedmiocie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28.11.2007 r. w sprawie K 39/07 uznał za niekonstytucyjne przepisy przewidujące szczególnie, przyspieszony tryb postępowania przy rozpoznawaniu wniosku o uchylenie immunitetu.

Przyspieszony, specjalny tryb postępowania immunitetowego wymaga zakończenia go w ciągu 24 godzin. W ustawie wprowadzono obowiązek zakończenia „zwykłego” postępowania immunitetowego w ciągu 14 dni. O ile ten ostatni termin należy uznać za rozsądny i możliwy do dotrzymania, o tyle tryb nadzwyczajny jest po prostu nierealny. Sąd dyscyplinarny ma w nim badać m.in., czy „zachodzi dostatecznie uzasadnione popełnienie przestępstwa”. Jest to kwestia oceny materiałów i rozumowania przedstawionego we wniosku prokuratora w sprawie o zbrodnię lub umyślny występki. Kwestia prawidłowości kierowania wniosku w trybie przyspieszonym wymaga drobiazgowej analizy.

Termin 24-godzinny jest zbyt krótki. Należy podzielić pogląd, że albo spowoduje to powierzchowność realizacji gwarancyjnej funkcji sądu immunitetowego, albo będzie sprzyjać „ostrożnościowemu” oddalaniu wniosków. Obie hipotezy są bardzo niewskazane z punktu widzenia rzetelności posługiwania się postępowaniem immunitetowym w celu oczyszczenia „aparatu sprawiedliwości” i wiążą się z narażeniem na szwank jego prestiżu.

Termin 24-godzinny jest zbyt krótki z przyczyn merytorycznych. Niewiele też daje w sytuacji, gdy wprowadza się 14-dniowy termin „zwykłego postępowania” immunitetowego. Pamiętać przy tym trzeba, że w ciągu 6

lat obowiązywania Prawa o ustroju sądów powszechnych było 12 wypadków wystąpienia o uchylenie immunitetu w sytuacjach odpowiadających wprowadzanej nowości normatywnej. Tak więc dla 2 wypadków rocznie buduje się nowy tryb postępowania, o wątpliwej realności i mający zapewnić sukces w postaci znaczącego usprawnienia postępowania immunitetowego.

Regulacja 24-godzinnego trybu uchylania immunitetu w projektowanej postaci charakteryzuje się wyraźnym ekscesywnym nagromadzeniem rozwiązań ułatwiających uchylenie immunitetu i ograniczeniem jego gwarancyjnego charakteru. Ekscesywność nagromadzenia tych ograniczeń przede wszystkim dotyczy niezwykle restrykcyjnego limitu czasowego.

Po pierwsze, 24 godziny na rozpoznanie wniosku jest terminem nierealnym, zwłaszcza gdy wniosek zostanie przekazany w godzinach popołudniowych albo (i) w dniu poprzedzającym dni wolne od pracy. Albo więc w takim wypadku sąd dyscyplinarny będzie „na wszelki” wypadek odmawiał uchylenia immunitetu (kompromitując samą ideę i siebie), albo termin będzie niedotrzymywany (bez winy sądu, ale na jego odpowiedzialność), albo przyczyni się do rozwoju postaw oportunistycznych (czysto formalne traktowanie gwarancyjnej roli sądu przy kontroli uchylania immunitetu w nadzwyczajnym trybie – kompromitacja roli sądu w procedurze wydania sędziego).

Po drugie, jednocześnie z trybem 24-godzinnym wprowadzono ograniczenie czasowe dotyczące normalnego trybu postępowania immunitetowego (14 dni). O ile tryb normalny byłby pozbawiony ograniczeń czasowych (jak to było do tej pory), o tyle wprowadzenie trybu nadzwyczajnego, limitowanego czasem, można byłoby uznać za racjonalne. Jednakże przy reformie dotyczącej wprowadzenia czasowego limitu w postępowaniu zwykłym, i to wymagającym zamknięcia postępowania immunitetowego w ramach 14 dni, co nie jest okresem szczególnie długim, wprowadzenie postępowań 24-godzinnych trzeba uznać za nieproporcjonalne, zwłaszcza że należy wątpić, czy w ogóle mogą one zrealizować swój cel: złożenia z urzędu sędziego dopuszczającego się przestępstwa. Normalny tryb pozbawiania immunitetu – z limitem 14-dniowego zakończenia postępowania immunitetowego – wyraźnie dyscyplinuje co do terminu sądy, a jednocześnie nie czyni tego kosztem nierealności gwarancji, że sąd naprawdę zdąży ocenić wniosek.

Zgodnie z art. 181 zd. 1 Konstytucji, pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności, a także pozbawienie go wolności (to pojęcie obejmuje zarówno zatrzymanie, jak i tymczasowe aresztowanie) może nastąpić tylko za „uprzednią zgodą sądu”. Bez tej zgody pozbawienie wolności jest możliwe jedynie w wypadku ujęcia na gorącym uczynku i to tylko wtedy, gdy dodatkowo wymaga tego niezbędność zapewnienia prawidłowego postępowania (zdanie drugie w art. 181) oraz gdy uczyni się zadość normie gwarancyjnej przewidzianej w zdaniu trzecim. W każdym wypadku zatrzymania lub tymczasowego aresztowania – w warunkach odpowiadających sytuacji z art. 181 zd. 2 Konstytucji, po to, aby w sprawie mogło się toczyć normalne postępowanie wykraczające poza „czynności niecierpiące zwłoki” – także trzeba uzyskać zgodę sądu, jednakże następować to musi *ex post*, co wszak samo w sobie wymaga zgody na uchylenie immunitetu w celu pociągnięcia do odpowiedzialności karnej.

Norma art. 181 Konstytucji mówi o dwóch sytuacjach: o pociągnięciu sędziego do odpowiedzialności i pozbawieniu go wolności (nietykalności sędziego). W obu wypadkach jest niezbędna zgoda sądu. Pozbawienie wolności, któremu zgodnie z art. 181 zd. 1 Konstytucji towarzyszyć musi uprzednia zgoda sądu, może polegać na zatrzymaniu lub tymczasowym aresztowaniu, lub na innych, nawet przejściowych, postaciach naruszenia wolności sędziego działaniami faktycznymi (zob. orzeczenie TK z 28.01.1991 r., K 13/91, OTK 1991 r., poz. 3, s. 78 i n.). W jednym, wyjątkowym wypadku można od uprzedniej zgody sądu odstąpić – jeśli chodzi o ujęcie sędziego na gorącym uczynku. Jak dalece wyjątkowo to może się zdarzyć, świadczy wymóg konstytucyjny, aby owo zatrzymanie było „niezbędne do zapewnienia właściwego toku postępowania”, a nawet i wtedy należy sędziego uwolnić, gdy zajdzie hipoteza z art. 181 zd. 3 Konstytucji, a więc choćby był zatrzymany na gorącym uczynku i było to niezbędne dla dalszego postępowania, gdy prezes właściwego miejscowo sądu nakaże natychmiastowe zwolnienie.

Nie ma więc możliwości poprawnego konstytucyjnie uregulowania w ustawie zwykłej zatrzymania – bez uprzedniej zgody sądu – poza przypadkiem ujęcia na gorącym uczynku. Każde orzeczenie nieostateczne może być w toku instancji zmienione, a zatem zgoda udzielona “nieostatecznie”, nie jest “wyrażeniem zgody”. Tym samym te fragmenty szczególnego postępowania immunitetowego, które mówią o natychmiastowej wykonalności orzeczenia sądu dyscyplinarnego w kwestii immunitetu nie mogą być uznane za zgodne z art. 181 Konstytucji, gdzie jest mowa o “zgodzie sądu”.

Ponadto realnym problemem organizacyjnym jest zapewnienie ciągłości dyżurów z udziałem sędziów SN i jeszcze dodatkowo proponowanych ławników.

Na szczególnie negatywną ocenę zasługuje zmiana przewidziana w art. 80 § 2e u.s.p., że niestawiennictwo obrońcy nie wstrzymuje rozpoznania wniosku. Taka regulacja stanowi zaprzeczenie prawa do obrony sędziego, wobec którego toczy się postępowanie. Nie może on ponosić ujemnych konsekwencji niestawiennictwa obrońcy ustanowionego lub wyznaczonego z urzędu (zob. projektowany art. 113 § 2 u.s.p.), a które to niestawiennictwo może być niezależne od obrońcy i wynikać ze zdarzeń losowych. Takie rozwiązanie czyni obronę iluzoryczną, gdyż *de facto* nie traktuje obrońcy jako uczestnika postępowania mającego wypełnić rolę wynikającą z istoty tej funkcji.

2) Stowarzyszenie negatywnie ocenia zmianę polegającą na tym, że w art. 81 u.s.p. po § 3 dodaje się § 4. Odpowiedzialność w trybie art. 81 § 3 u.s.p. (przyjęcie mandatu za wykroczenie) nie jest odpowiedzialnością „karną”, jak to określa projekt.

3) **Na negatywną ocenę zasługuje wprowadzenie art. 82c u.s.p. i to zarówno w zakresie przyznania Ministrowi Sprawiedliwości prawa do wyznaczania sędziów mających pełnić służbę w sądzie dyscyplinarnym, jak też obowiązku sędziego do pełnienia służby w tym sądzie** w przypadku wyznaczenia mu takiej roli przez Ministra Sprawiedliwości (niezależnie od jego sytuacji służbowej – zob. art. 110a § 2 u.s.p.; osobistej, czy rodzinnej; przy czym kadencja sędziego ma trwać 6 lat – zob. art. 110a § 3 u.s.p.). Sędziowie dyscyplinarni winni być wybierani przez organy samorządów sędziowskich i to pod warunkiem, że kandydaci wyrażą zgodę na pełnienie tej funkcji. Orzekanie w sądzie dyscyplinarnym nie jest obowiązkiem

związanym immanentnie ze służbą sędziowską. Taki pogląd nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

4) **Stowarzyszenie negatywnie opiniuje dodanie pkt 2a w art. 104 § 3 u.s.p., czyli zaostrożenie kary obniżenia wynagrodzenia do 50%**, która to kara sama w sobie jest nieuzasadnioną dolegliwością nieznaną innym przypadkom odpowiedzialności zawodowej i sprzeczną z zasadami prawa pracy.

5) Stowarzyszenie negatywnie ocenia projektowane przepisy dotyczące postępowania w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej asesorów (dodanie § 6a w art. 106) - z tych samych przyczyn, co wskazane w odniesieniu do sędziów .

6) **Na negatywną ocenę zasługuje uchylenie regulacji przewidującej przedawnienie przewinienia dyscyplinarnego za wykroczenie w momencie przedawnienia karalności czynu będącego wykroczeniem (art. 108 § 3 u.s.p.).** Nie ma uzasadnienia dla takiego samego traktowania z punktu widzenia tej instytucji wszystkich czynów – przewinień dyscyplinarnych.

Stowarzyszenie także negatywnie opiniuje tzw. „spoczywanie biegu przedawnienia” przewinienia dyscyplinarnego w czasie trwania postępowania przed sądem. Zwłaszcza, że takie rozwiązanie nie jest przewidziane w przypadku odpowiedzialności karnej nawet za najpoważniejsze przestępstwa, czy odpowiedzialności zawodowej innych osób. Niemożność szybkiego zakończenia postępowania w żaden sposób może nie zależeć od inicjatywy osoby obwinionej i sprowadza się to wtedy do utrzymywania hipotetycznego stanu niekończącej się niepewności co do sytuacji procesowej, nawet jeśli obwiniony sędzia dążyłby do szybkiego zakończenia swojej sprawy, co jednak nie następuje z przyczyn leżących po stronie sądu, czy rzecznika dyscyplinarnego.

7) **Stowarzyszenie negatywnie ocenia wprowadzane w art. 109a i 109b u.s.p. podawanie wyroku sądu dyscyplinarnego do publicznej wiadomości.** Jest to nieuzasadniona obligatoryjna kara dodatkowa napiętnowania ukaranego sędziego i zagrożenie dla autorytetu sądu, w którym nadal orzeka taki sędzia. Także z uwagi na jawność postępowań dyscyplinarnych nie ma uzasadnienia dla wprowadzenia takiego rozwiązania.

8) **Stowarzyszenie negatywnie opiniuje propozycję zmiany art. 110a § 1 u.s.p. (powierzenie przez Ministra Sprawiedliwości obowiązków sędziego sądu dyscyplinarnego).** W przepisie tym przewidziano wyrażenie opinii przez KRS, jednak praktycznie nie miałby ona większego znaczenia, albowiem powierzenie obowiązków faktycznie będzie następowało na skutek arbitralnej decyzji Ministra Sprawiedliwości.

Stowarzyszenie pozytywnie ocenia przewidzianą w projekcie możliwość zajmowania stanowiska sędziego sądu dyscyplinarnego I instancji przez każdego sędziego sądu powszechnego posiadającego co najmniej 10-letni staż pracy na stanowisku sędziego.

Należy zwrócić uwagę, że projektodawca nie proponuje żadnych rozwiązań, które ułatwiałyby sędziom łączenie podstawowych obowiązków orzeczniczych z obowiązkami sędziego sądu dyscyplinarnego. Może to

doprowadzić do nadmiernego obciążenia pracą sędziów i w konsekwencji negatywnie wpływać na poziom ich orzecznictwa. Projektowane rozwiązanie może ponadto prowadzić do przewlekłości postępowań prowadzonych w „macierzystym sądzie” przez sędziego, który został powołany do sądu dyscyplinarnego.

9) Stowarzyszenie krytycznie ocenia wybór Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch jego zastępców przez Ministra Sprawiedliwości wyłącznie według jego swobodnego uznania (zmiana art. 112 § 3 u.s.p.) oraz wybór zastępców rzeczników działających przy sądach okręgowych i apelacyjnych przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych spośród trzech kandydatów wskazanych przez zgromadzenia odpowiednio sądów apelacyjnych i okręgowych.

Stowarzyszenie pozytywnie ocenia możliwość pełnienia funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego Zastępców przez każdego sędziego sądu powszechnego (projekt nie stanowi wprost spośród kogo wybiera się Rzecznika i Zastępców). W ocenie Stowarzyszenia niezbędnym byłoby wprowadzenie wymogu 10 letniego stażu na stanowisku sędziego, podobnie jak przy powołaniu do sądu dyscyplinarnego. Jest to zgodne z projektem zmiany Prawa o ustroju sądów powszechnych przygotowanym przez Stowarzyszenie.

10) Stowarzyszenie krytycznie opiniuje wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w prawo do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia sprawy indywidualnego sędziego, który to rzecznik może złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości lub wstąpić do każdego toczącego się postępowania (zmiana art. 112c u.s.p.).

Pozytywnie należy ocenić wyłączenie w projekcie możliwości, by prokurator pełnił funkcje rzecznika dyscyplinarnego, co byłoby znacznym zagrożeniem dla niezawisłości sędziowskiej.

11) Stowarzyszenie krytycznie ocenia rozwiązania, które określają pozycję sędziego w postępowaniu dyscyplinarnym, jako istotnie gorszą w stosunku do pozycji oskarżonego o przestępstwo w postępowaniu karnym. Zgodnie z projektowanym art. 113 § 2 u.s.p., na uzasadniony wniosek obwinionego sędziego, który nie może brać udziału w postępowaniu dyscyplinarnym z powodu choroby, prezes sądu dyscyplinarnego albo sąd dyscyplinarny wyznacza dla niego obrońcę z urzędu spośród adwokatów lub radców prawnych. **Jednakże stosownie do treści projektowanego art. 113a u.s.p. czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie tamują biegu postępowania.** Oznacza to, że prawo do obrony jest w istocie pozorne. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że do czasu wyznaczenia obrońcy z urzędu lub podjęcia przez niego obrony, co wiąże się między innymi z koniecznością zapoznania się z aktami sprawy oraz ustaleniem linii obrony z obwinionym sędzią, sprawa zostanie zakończona lub przeprowadzone zostaną istotne dla wyniku sprawy czynności procesowe. Ustawodawca nie powinien jedynie pozorować prawa do obrony, ale zobowiązany jest stworzyć takie gwarancje procesowe, aby obrona miała realny charakter i gwarantowała obwinionemu minimum standardów procesowych obowiązujących w państwach demokratycznych, jak każdemu innemu obywatelowi.

12) Negatywnie opiniujemy rozwiązanie przewidziane w art. 113 b u.s.p. Również w tym wypadku obwiniony sędzia ma gorszą pozycję niż oskarżony w postępowaniu karnym. **Przepis ten wymaga**

wprawdzie dowodu zawiadomienia uczestnika o czynności, ale nakazuje prowadzić czynności mimo niestawiennictwa osoby uprawnionej np. obwinionego i gdy zachodzi przypuszczenie, że wynikło ono z wyjątkowych przyczyn, także przyczyn losowych.

13) Z mocy projektowanego art. 114 § 11 u.s.p. Minister Sprawiedliwości uprawniony będzie do zaskarżenia do sądu dyscyplinarnego postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawach, w których złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. **Jednocześnie Minister Sprawiedliwości, poza uprawnieniem do powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, uzyskuje uprawnienie do wniesienia sprzeciwu od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.** Stowarzyszenie ocenia krytycznie te rozwiązania.

Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wniesienia sprzeciwu sprawi, że jego pozycja będzie istotnie uprzywilejowana w stosunku do pozostałych podmiotów uprawnionych do wystąpienia z żądaniem przeprowadzenia przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego. Zgodnie bowiem z projektowanym art. 114 § 9 u.s.p. omawiany sprzeciw będzie wiążący dla rzecznika dyscyplinarnego, podobnie jak wskazania co do dalszego postępowania. Oznacza to, że rzecznik dyscyplinarny może zostać zobowiązany do wszczęcia lub prowadzenia w dalszym ciągu postępowania dyscyplinarnego, mimo że w jego ocenie brak jest ku temu podstaw. W takim ujęciu **Minister Sprawiedliwości będzie mógł *de facto* stać się organem prowadzącym postępowanie dyscyplinarne.** Co więcej, omawiane uprawnienie będzie miało charakter całkowicie arbitralny, a możliwość wielokrotnego wnoszenia sprzeciwu w tej samej sprawie, może – w skrajnych wypadkach - skutkować ciągłym przedłużaniem stanu, w którym na konkretnym sędzim ciążyć będą zarzuty dyscyplinarne. Rozwiązanie to oceniać należy także w kontekście projektowanego art. 108 § 5 u.s.p., zgodnie z którym „przedawnienie dyscyplinarne nie biegnie w czasie postępowania dyscyplinarnego, począwszy od dnia złożenia wniosku do sądu dyscyplinarnego do dnia prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego.”

Oznacza to bowiem, że **Minister Sprawiedliwości zyska możliwość niczym nieskrępowanego wpływu na tok postępowania dyscyplinarnego, utrzymując określonych sędziów w permanentnym stanie obwinienia. Takie rozwiązanie nie tylko godzi w niezawisłość sędziowską, ale także pozostaje w oczywistej sprzeczności z istotą przedawnienia.**

Istotne zastrzeżenia wywołuje także projektowany art. 114 § 4 u.s.p. Rozwiązanie takie byłoby oczywiste wadliwe z punktu widzenia prawa do obrony. **Nie można bowiem wyciągać negatywnych konsekwencji z faktu, że obwiniony sędzia nie składa wyjaśnień.** Nawet gdyby przyjąć zapatrywanie, zgodnie z którym rygor pominięcia dowodu związany jest tylko z nieprzedstawieniem wniosków dowodowych w wyznaczonym terminie, to podkreślenia wymaga, że **projektodawca w istocie proponuje odejście od zasady prawdy materialnej w postępowaniu dyscyplinarnym.** Powrót do tej zasady był zaś jednym z głównych argumentów na rzecz odejścia od kontradiktoryjnego procesu karnego.

Z tego samego powodu istotne wątpliwości wywołuje fakt, że **projektowana ustawa stwarza dla sędziów obwinionych w postępowaniu dyscyplinarnym mniej korzystne niż wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego zasady postępowania z wnioskami dowodowymi**. Zgodnie bowiem z projektowanymi art. 114 § 4 u.s.p. i art. 115 § 3 u.s.p. organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne mogą pozostawić bez rozpoznania wnioski dowodowe zgłoszone po upływie wyznaczonego terminu, chyba że strona wykaże, że dowód nie był mu wcześniej znany (w postępowaniu przed rzecznikiem dyscyplinarnym) albo że wniosek nie mógł zostać złożony w terminie z przyczyn od niej niezależnych (w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym). Kodeks postępowania karnego takich ograniczeń nie przewiduje (zob. art. 167 i 170 § 1 k.p.k.).

14) Stowarzyszenie opiniuje negatywnie projektowane przepisy art. 115 § 2 i 3 u.s.p., jako naruszające prawo do obrony i zasadę prawdy materialnej.

15) **Zdecydowanie negatywnie Stowarzyszenie opiniuje projektowany art. 115a § 3 usp jako sprzeczny z podstawowymi zasadami rzetelnego procesu, w tym z prawem do obrony i zasadą równości stron procesowych. Ten przepis oznacza całkowitą inkwizycyjność postępowania dyscyplinarnego**. Pozbawia bowiem możliwości przedstawienia argumentów na swoją obronę osobie, która nie stawiła się przed sądem dyscyplinarnym z przyczyn od niej niezależnych i należycie usprawiedliwiła swe niestawiennictwo, i której obrońca również nie stawił się przed sądem z usprawiedliwionych przyczyn. **Proponowane uregulowanie jest rażąco sprzeczne nie tylko z konstytucyjną zasadą prawa do obrony, ale również z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**.

16) **Zgodnie z projektowanym art. 115c. u.s.p. dowody uzyskane do celów postępowania karnego w trybie określonym w art. 168b, art. 237 lub art. 237a k.p.k. lub uzyskane w wyniku stosowania kontroli operacyjnej mogą zostać wykorzystane w postępowaniu dyscyplinarnym**.

Rozwiązanie to Stowarzyszenie ocenia zdecydowanie negatywnie, albowiem prowadzi ono do wykorzystania w postępowaniu dyscyplinarnym dowodów uzyskanych z przekroczeniem przepisów prawa. Godzić może także w tajemnicę narady sędziowskiej.

17) **Stowarzyszenie negatywnie opiniuje wyłączenie stosowania art. 454 k.p.k.**, który stanowi, że „sąd odwoławczy nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie”. Zgodnie z projektowanym art. 122 § 2 u.s.p. od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji przysługiwać ma odwołanie do innego składu tego sądu, jeżeli wyrokiem tym obwinionemu wymierzono karę dyscyplinarną, pomimo wydanego wcześniej przez sąd pierwszej instancji wyroku uniewinniającego lub umarzającego postępowanie. **Jest to kolejne pogorszenie sytuacji procesowej obwinionego sędziego względem oskarżonego w postępowaniu karnym**. Nie ma uzasadnienia dla takiego różnicowania, gdyż w postępowaniu dyscyplinarnym stosuje się procedurę karną, poza wyjątkowymi uregulowaniami wynikającymi z istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej.

18) Stowarzyszenie krytycznie opiniuje wprowadzenie konieczności dołączenia do akt osobowych wyroku, w którym odstąpiono od wymierzanie kary z uwagi na wypadek mniejszej wagi (zmiana art. 124 u.s.p.).

19) Stowarzyszenie krytycznie opiniuje skrócenie kadencji rzeczników dyscyplinarnych przewidziane w art. 116 projektu.

Ponadto należy dodać, że w uzasadnieniu projektu brak wzmianki o przyczynach szczególnego pogorszenia sytuacji sędziów, w szczególności wyłączenia wobec nich niektórych podstawowych gwarancji procesowych, jak prawo do udziału w czynnościach procesowych, konieczność odroczenia czynności (w tym rozprawy) w przypadku usprawiedliwionej nieobecności obwinionego oraz jego obrońcy, art. 454 kpk, czy regulacja biegu terminu przedawnienia w toku postępowania.

Dodatkowo zasługuje na podkreślenie sprzeczność uregulowania zawartego w projektowanych art. 113 i 115 u.s.p. w zakresie możliwości ustanowienia obrońcy dla sędziego (na wniosek i bez wniosku). Nie jest też jasne - w świetle projektowanego art. 115 a § 2 u.s.p. - czy można prowadzić postępowanie pod usprawiedliwioną nieobecność sędziego. Zatem propozycje te - oprócz tego, że budzą wątpliwości konstytucyjne - dodatkowo są niejasne i wzajemnie sprzeczne.

II. Skarga nadzwyczajna.

Założeniem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) jest z jednej strony zapewnienie dostępu do drogi sądowej i rzetelnego postępowania, a z drugiej strony gwarancja uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że przy rozpoznawaniu sprawy należy przestrzegać odpowiednich standardów, w tym prawa do wysłuchania, oraz stworzyć warunki możliwie w największym stopniu pozwalające na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy. Gdy sprawa zostanie jednak rozstrzygnięta, wydane przez sąd orzeczenie – po wyczerpaniu zwykłych środków zaskarżenia – musi pozostać wiążące i stabilne, aby zagwarantować pewność sytuacji prawnej stron. Do czasu uprawomocnienia się orzeczenia należy dążyć do prawidłowego rozstrzygnięcia, ale po tym, jak orzeczenie stało się prawomocne, zasadą jest położenie tamy dalszemu roztrząsaniu sprawy, a tylko wyjątkiem pozostaje ewentualna możliwość podważania prawomocnego orzeczenia.

Prawo polskie na poziomie konstytucyjnym zawiera gwarancję prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) i statuuje zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Przy uwzględnieniu wykładni przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny powoduje to, że w każdej sprawie istnieje możliwość orzekania w dwóch instancjach. Ustawodawstwo zwykle realizuje to założenie bez wyjątku. Jest to współcześnie najwyższy standard w zestawieniu z pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, w których z reguły nie ma gwarancji zaskarżenia każdego orzeczenia rozstrzygającego sprawę w pierwszej instancji.

Cechą charakterystyczną prawa polskiego w jego obecnym kształcie jest też – mimo respektowania zasady stabilności orzeczeń sądowych – szeroki w porównaniu z innym państwami, w tym państwami członkowskimi Unii Europejskiej, katalog środków prawnych służących podważaniu prawomocnych orzeczeń. W sprawach karnych obejmuje on kasację (art. 518-539 k.p.k.), skargę na wyrok sądu odwoławczego (art. 539a-539f k.p.k.) i wznowienie postępowania (art. 540-548 k.p.k.), natomiast w sprawach cywilnych – skargę kasacyjną (art. 398¹-398²¹ k.p.c.), skargę o wznowienie postępowania (art. 399-416¹ k.p.c.), skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹-424¹² k.p.c.) i liczne wypadki zmiany przez sąd prawomocnych postanowień co do istoty wydanych w postępowaniu nieprocesowym. W obu kategoriach spraw wchodzi również w rachubę unieważnienie prawomocnych orzeczeń przez Sąd Najwyższy na wniosek Prokuratora Generalnego wydanych w sprawie, która ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich lub w której droga sądowa była niedopuszczalna (art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.; środek ten jest utrzymany w projekcie).

Projektodawca ma rację, gdy stwierdza, że stabilności orzeczeń nie można bronić za wszelką cenę (s. 5). Jednak jego wniosek, że trzeba wprowadzić skargę nadzwyczajną w proponowanym przezeń kształcie, gdyż pojawiają się prawomocne orzeczenia „rażąco niesprawiedliwe”, jest całkowicie błędny. Nie uwzględnia on z jednej strony obecnego stanu normatywnego, znamiennego istnieniem licznych – jak wskazano – środków podważania prawomocnych orzeczeń, powodujących, że w Polsce – w porównaniu z innymi państwami – prawomocność orzeczeń chroniona jest relatywnie słabo, a z drugiej strony opiera się na złudnym i wadliwym założeniu, że wprowadzenie kolejnego takiego środka pozwoli na całkowitą eliminację tych „rażąco niesprawiedliwych” prawomocnych orzeczeń sądowych. Mając świadomość istnienia w obrocie prawnym takich orzeczeń (są one nieuniknione, gdyż działalność orzecznicza, jak każda działalność ludzka, nigdy nie będzie doskonała, a ponadto u ich podłoża często leżą błędy i zaniechania stron postępowania, a nie tylko błędy sądu) i nie bagatelizując ich (poczucie krzywdy tych, którzy są nimi dotknięci, jest w pełni zrozumiałe), trzeba podkreślić, że nie ma prawnej możliwości zagwarantowania, iż nie będą się one w tym obrocie pojawiały. Jakie są gwarancje tego, że orzeczenia zapadające w następstwie zastosowania w sprawie skargi nadzwyczajnej nie będą już „rażąco niesprawiedliwe”? Gwarancji takich nie ma, ponieważ – jak pokazuje doświadczenie kilkuset lat kształtowania się w różnych systemach prawnych środków zaskarżenia – multiplikacja instancji nigdy nie prowadzi do tego, że orzeczenia stają się wolne do jakichkolwiek wad. Szansie, że w następstwie skargi nadzwyczajnej zapadnie wyrok, który nie będzie „rażąco niesprawiedliwy”, towarzyszy ryzyko, iż to właśnie skarga doprowadzi do tego, że uchylone zostanie orzeczenie prawidłowe i że zastąpi je orzeczenie krzywdzące obywatela.

W uzasadnieniu projektu (s. 6) podkreśla się, że skarga nadzwyczajna ma uzupełnić lukę w obecnym systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, gdyż jej podstawą będzie nie tylko rażące naruszenie prawa, ale także sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a ponadto – będzie ona mogła zostać wniesiona – inaczej niż skarga kasacyjna albo kasacja – także od prawomocnych orzeczeń, których wcześniej nie zaskarżono. Podejście to nie może być zaakceptowane z dwóch powodów. Po pierwsze, **ogólnie przyjętym obecnie w demokratycznych krajach standardem jest to, że strona faktyczna sprawy badana jest w dwóch instancjach** (a poza Polską czasami tylko w jednej

instancji), podczas gdy trzecie podejście do sprawy obejmuje tylko kontrolę stosowania prawa. Jedynie wznowienie postępowania pozwala na powrót do faktów sprawy, gdy okazuje się, że wiedza stron i sądu o tych faktach była – z przyczyn niezawinionych – niekompletna. Po drugie, **wprowadzenie skargi nadzwyczajnej prowadziłoby do tego, że w każdej sprawie, w której możliwa jest skarga kasacyjna albo kasacja, jej rozpoznawanie mogłoby rozciągać się na cztery instancje, a w sprawie, w której skarga kasacyjna albo kasacja nie wchodzi w rachubę – na trzy instancje, przy czym w każdym z tych wypadków w trzech instancjach badane mogłyby być fakty.** Taki system – niezależnie od innych wad – z założenia nie może prowadzić do tego, że wymiar sprawiedliwości stałby się szybszy i sprawniejszy. Złudne jest przy tym założenie, że trzecie „podejście” do faktów sprawy pozwoli lepiej ją wyjaśnić. To trzecie „podejście” następowałoby stosunkowo późno, po upływie dłuższego nawet czasu. Im dalej w czasie od badanych faktów sąd rozpoznaje sprawę, tym większe ryzyko jego błędu w ustaleniach faktycznych.

Projektodawca nie ukrywa, że inspiracją dla zaprojektowania proponowanej skargi nadzwyczajnej była dawna rewizja nadzwyczajna (s. 6 uzasadnienia). Dobrze oddaje to podejście projektodawcy do kwestii stabilności orzeczeń i respektowania jej walorów z perspektywy władzy politycznej (ustawodawczej i wykonawczej). **Rewizja nadzwyczajna była tworem państwa totalitarnego, stworzonym w warunkach braku podziału władzy, oddającym inicjatywę kontroli nad prawomocnymi orzeczeniami sądowymi czynnikom politycznym,** które czuwały nad tym, aby sądy w praktyce nie wybijały się na niezależność, a sędziowie – na niezawisłość. Dostępna wyłącznie instytucjom publicznym stawiała obywateli w roli petentów wnoszących o działanie w ich sprawie. Oparta na ogólnikowych podstawach pozwalała – stosownie do tego, jakie były potrzeby władzy politycznej – na ingerencję w prawomocne orzeczenia. W 1996 r. została usunięta z systemu prawnego jako nieprzystająca do standardów państw demokratycznych, w tym Europy Zachodniej, i zastąpiona kasacją oddaną do dyspozycji stron i uczestników postępowania. Powrót do idei rewizji nadzwyczajnej w kształcie skargi nadzwyczajnej oznacza powrót do wszystkich złych praktyk, które występowały w okresie PRL. Jest to rozwiązanie nawet dalej idące, a tym samym o wiele bardziej szkodliwe, ponieważ skarga nadzwyczajna obejmować miałaby także kontrolę faktów sprawy, a po drugie – w sprawach kasacyjnych, jak wskazano – jej wprowadzenie oznaczałoby możliwość czterokrotnego zajmowania się sprawą przez sądy.

Przechodząc do uwag szczegółowych rozpocząć należy od problemu **relacji skargi nadzwyczajnej do innych istniejących nadzwyczajnych środków zaskarżenia.** Z art. 86 § 1 *in fine* projektu wynika, że **skarga nadzwyczajna musiałaby konkurować ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.** Wynika to z faktu, że celem tej drugiej skargi nie jest zmiana albo uchylenie prawomocnego orzeczenia (wyjątek wynika z art. 424¹¹ § 3 k.p.c.). Okoliczność, że przysługuje ona od danego prawomocnego orzeczenia, nie wykluczałaby jednocześnie możliwości korzystania ze skargi nadzwyczajnej w stosunku do tego orzeczenia. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 86 § 1 pkt 1 projektu **nieunikniona byłaby też konkurencja skargi nadzwyczajnej ze skargą konstytucyjną.**

Projektowana skarga nadzwyczajna miałaby szeroki zakres dopuszczalności (art. 86 § 1 projektu – każde prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie). Obejmowałaby nie tylko orzeczenia merytoryczne, ale także formalne, a ponadto odnosiłaby się do sądów powszechnych obu instancji i Sądu

Najwyższego. **Trudno zrozumieć, dlaczego skarga miałaby być wnoszona także od orzeczeń wydanych w pierwszej albo drugiej instancji, które mogły być zaskarżone, ale strona nie skorzystała z takiej możliwości.** Nie zasługuje na aprobatę rozwiązanie, które nie uwzględnia tego, czy sama strona dbała o swoje prawa, czy też zrezygnowała z tego nie wnosząc środka zaskarżenia (zwyczajnego albo nadzwyczajnego). Co więcej, takie rozwiązanie może skłaniać strony do tego, aby „pomijać” środki zaskarżenia (zwyczajne lub nadzwyczajne) i od razu liczyć na skuteczną interwencję u podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej. **Szerokie ujęcie przedmiotowego zakresu skargi nadzwyczajnej otwiera drogę do podważania za jej pomocą również orzeczeń dotyczących ważności wyborów, co – przy uwzględnieniu ewentualności politycznej instrumentalizacji skargi – stanowi zagrożenie dla demokratycznego procesu wyborczego.** Biorąc pod uwagę to, że skarga nadzwyczajna miałaby być uregulowana w ustawie o Sądzie Najwyższym, w świetle art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) trzeba uznać, że skarga przysługiwałaby też od prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd Najwyższy ponownie zatem zacząłby sprawować nadzór judykacyjny nad Naczelny Sąd Administracyjny, co jest bardzo wątpliwie w świetle Konstytucji (art. 175 ust. 1, art. 183 ust. 1 i 2 oraz art. 184).

Granice czasowe dopuszczalności skargi nadzwyczajnej zostały zakreślone również bardzo szeroko (pięć lat od uprawomocnienia się orzeczenia – art. 86 § 3 zd. 1 projektu; ponadto w ciągu trzech lat od wejścia w życie projektu zaskarżalne skargą miałyby być wszystkie prawomocne orzeczenia wydane po dniu 17 października 1997 r. – art. 115 § 1 projektu). **W okresie przejściowym oznacza to możliwość weryfikacji wszystkich prawomocnych orzeczeń, które wydane zostały po wejściu w życie obecnej Konstytucji z możliwością jedynie ograniczenia skutków tej weryfikacji w sytuacjach objętych treścią art. 115 § 2 projektu. Propozycja ta jest rozwiązaniem bezprecedensowym w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji), niemającym żadnego merytorycznego, ustrojowego i aksjologicznego uzasadnienia.** Stanowi ona refleks politycznej oceny polskiego sądownictwa przyjmowanej przez osoby sprawujące władzę, a nie realny przejaw troski o prawa obywateli, pewność i przewidywalność prawa oraz stabilność obowiązującego porządku prawnego. Z kolei pięcioletni ogólny termin na wniesienie przedmiotowej skargi w praktyce oznacza – nawet przy uwzględnieniu zastrzeżenia zawartego w art. 86 § 3 zd. 2 projektu – że zachwiana zostaje stabilność orzeczeń sądowych, a tym samym podważony zostaje sens i cel dochodzenia ochrony prawnej przed polskimi sądami. Sytuacja, w której w każdej sprawie, już po jej prawomocnym zakończeniu, określone podmioty publiczne, w tym te stricte polityczne, mogłyby przez pięć lat podważać orzeczenia sądowe, spowodowałyby, że udzielana w tych orzeczeniach ochrona prawna obarczona byłaby ryzykiem tymczasowości, a tym samym nie gwarantowałyby realizacji funkcji sądowego rozstrzygnięcia spraw polegającej na wiążącym przesądzeniu, co jest prawem w danej sprawie.

Równie fundamentalne zastrzeżenia wywołuje ukształtowanie w projekcie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Obok podmiotów mogących mieć ustrojowy tytuł do wnoszenia skargi nadzwyczajnej (Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka lub Rzecznik Praw Pacjenta) projektodawcy wyposażyli w legitymację do jej wniesienia czynniki stricte polityczne (grupa co najmniej 30 posłów lub 20 senatorów) i podmiot kierujący jednostką wykonującą zastępstwo procesowe Skarbu Państwa lub innych

określonych podmiotów (Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej). W tym pierwszym wypadku dochodzi do jawnej ingerencji przedstawicieli władzy ustawodawczej w orzecznictwo sądów, realizowanej w drodze nadzoru judykacyjnego z udziałem nominatów tej władzy (ławnicy wybierani przez Senat do Sądu Najwyższego orzekającego w sprawach skargi nadzwyczajnej), w drugim przypadku powstaje sytuacja kuriozalna, stanowiąca jaskrawe naruszenie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – podmiot wykonujący zastępstwo procesowe Skarbu Państwa i innych określonych podmiotów, a więc działający po jednej ze stron procesowych w postępowaniu cywilnym, uzyskuje prawo do tego, aby – w interesie tych podmiotów, a na niekorzyść przeciwników procesowych – wnieść dodatkowy środek zaskarżenia. Ponadto, nieograniczoną przedmiotowo legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej miałby mieć również Prokurator Generalny, który jest jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości. Przy uwzględnieniu ustrojowego oraz procesowego usytuowanie Prokuratora Generalnego oznaczałoby to, że mógłby on wnieść skargę nadzwyczajną w sprawach, w których prokuratur działał w charakterze oskarżyciela lub strony postępowania, jak również, że mógłby inicjować sprawowanie pełnego nadzoru judykacyjnego na wszystkich prawomocnymi orzeczeniami sądów. W przedstawionej konstrukcji strona lub uczestnik prawomocnie zakończonych postępowania mogliby występować – analogicznie jak to było pod rządami rewizji nadzwyczajnej – wyłącznie w charakterze petentów, choć chodziłoby o ich sprawę.

Szeroko i nieprecyzyjnie ujęte zostały podstawy skargi nadzwyczajnej (art. 86 § 1 pkt 1-3 projektu). Ich konstrukcja miałaby zakładać łączne spełnienie warunku w postaci istnienia konieczności wniesienia skargi „dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej” i wystąpienie (co najmniej) jednej z trzech przesłanek, polegających na tym, że: 1) orzeczenie naruszałoby zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, 2) orzeczenie w sposób rażąco naruszałoby prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub 3) zachodziłaby oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Takie ujęcie podstaw skargi spowodowałoby, że – biorąc pod uwagę możliwości interpretacyjne kategorii „sprawiedliwości społecznej” – rozstrzygnięcie co do zasadności skargi w warunkach stwierdzenia którejkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 86 § 1 pkt 1-3 projektu w przeważającej mierze byłoby uwarunkowane daleko posuniętą uznaniowością, otwierającą drogę do nadużyć, w tym do wykorzystywania skargi w sposób instrumentalny, podporządkowany celom mogącym wykraczać poza przewidywalną kontrolę rozstrzygnięcia pod kątem jego prawidłowości pod względem faktycznym lub prawnym, a nakierowanym na to, aby dokonać jego korekty w kierunku oczekiwanym przed podmioty legitymowane do wniesienia skargi, w tym czynniki polityczne, niezależnie od stanowiska podmiotów, których dotyczyłaby sprawa. Co więcej, granice uznaniowości zwiększa przesłanka naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, gdyż jest ona bardzo pojemna, a tym samym przesuwająca punkt ciężkości oceny zasadności skargi na grunt kategorii „sprawiedliwości społecznej”.

Wadliwie legislacyjnie skonstruowany jest przepis art. 88 § 1 projektu, gdyż – regulując rodzaje rozstrzygnięć Sądu Najwyższego wydawane w razie uwzględnienia skargi nadzwyczajnej – **nie uwzględnia sytuacji, w zaskarżone zostało orzeczenie Sądu Najwyższego i może zachodzić potrzeba uchylecia nie tylko jego orzeczenia i orzeczenia sądu pierwszej instancji, ale także orzeczenia sądu drugiej instancji.**

Przepis art. 92 projektu przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o Sądzie Najwyższym do postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej stosować będzie należało przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Rozwiązanie to jest wadliwe, ponieważ: 1) może doprowadzić do skazania w jednej instancji osoby poprzednio prawomocnie uniewinnionej bez umożliwienia jej prawa do zaskarżenia orzeczenia, 2) spowoduje, że sprawa karna może być rozpoznana przy zastosowaniu przepisów, które nie są dostosowane do jej charakteru, oraz że oskarżony zostanie pozbawiony gwarancji wynikających z Kodeksu postępowania karnego.

Sprzeczny z art. 193 Konstytucji jest przepis art. 88 § 2 projektu, obligujący Sąd Najwyższy do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w razie uznania, że przyczyna naruszenia przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela. W świetle art. 193 Konstytucji w takiej sytuacji istnieje możliwość, a nie obligatoryjność wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. W istocie regulacja art. 88 § 2 projektu zmierza do ustawowego wyeliminowania rozproszonej kontroli konstytucyjności dokonywanej przez sądy, w tym Sąd Najwyższy, w danej sprawie.

Nie do zaakceptowania jest zawarta w projekcie propozycja (art. 90), aby Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego mogli powoływać – w wypadku uznania, że ochrona zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji to uzasadniają – uczestnika postępowania występującego w charakterze rzecznika interesu społecznego. Rozwiązanie to, przewidziane zresztą nie tylko w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, oznaczałoby bezpośrednią ingerencję w tok postępowania czynnika urzędowego (funkcyjnego), co należy uznać za zagrożenie dla niezawisłości składów orzekających Sądu Najwyższego. Trzeba podkreślić, że Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o zajęcie na piśmie stanowiska co do skargi kasacyjnej wniesionej przez stronę i odpowiedzi na skargę. Wówczas Prokurator Generalny lub wyznaczony przez niego prokurator przedstawia stanowisko w terminie 30 dni, a jeżeli uzna, że wymaga tego ochrona praworządności, praw obywatelskich lub interesu publicznego, bierze udział w postępowaniu kasacyjnym. Jest to regulacja w pełni wystarczająca, która byłaby stosowana także w postępowaniu wywołanym skargą nadzwyczajną (art. 92 projektu). Ważne jest natomiast to, że przewiduje ona, iż inicjatywna włączenia Prokuratora Generalnego do postępowania zależy od składu orzekającego, a nie od ingerencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego albo Prezesa Sądu Najwyższego.

III. Nowa struktura SN.

Projekt przewiduje wprowadzenie do SN Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Nadzwyczajnej Kontroli i Spraw Publicznych, działających na szczególnych zasadach. Projektowane Izby tylko z nazwy będą częścią SN. Zamysłem projektodawcy jest powołanie dwóch „supersądów”, które będą sprawowały kontrolę nad sądami powszechnymi oraz Sądem Najwyższym.

Stowarzyszenie dopuszcza możliwość powołania Izby Dyscyplinarnej, jednakże pod warunkiem, iż nie będzie to izba specjalna, przeciwstawiana w strukturze SN pozostałym izbom.

Co do Izby Nadzwyczajnej Kontroli i Spraw Publicznych, to do jej właściwości ma należeć rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, skarg na przewlekłość postępowania w SN, stwierdzenie ważności wyborów i referendum oraz inne sprawy z zakresu prawa publicznego. Szczególnie niepokojące jest połączenie rozpatrywania w jednej izbie skarg nadzwyczajnych oraz spraw wyborczych, przy jednoczesnym odrębnym strukturalnym i personalnym jej ukształtowaniu.

Należy pamiętać, iż o składzie tej Izby będzie decydować prawdopodobnie wybrana na zupełnie nowych zasadach, z dominującą rolą polityków, Krajowa Rada Sądownictwa. Takie nagromadzenie elementów politycznych, powiązań z władzą ustawodawczą oraz wykonawczą, budzi najwyższe zaniepokojenie z punktu widzenia wartości konstytucyjnych.

Zdaniem Stowarzyszenia proponowane ukształtowanie zarówno Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, jak i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego jest nie do pogodzenia z art. 175 ust. 1 Konstytucji. W świetle wskazanego przepisu Sąd Najwyższy jest bowiem jednolitym organem konstytucyjnym i absolutnie brak podstaw do tworzenia organów wewnętrznych wyłączonych *de facto* ze struktury tegoż Sądu.

IV. Ławnicy w SN.

Prezydencki projekt ustawy o SN przewiduje wprowadzenie do tego sądu ławników.

Instytucja ławnika, określona w Konstytucji RP, znajduje rozwinięcie w Prawie o ustroju sądów powszechnych. **Ławnicy stanowią ważny element kontroli społecznej, mają za zadanie czuwać między innymi nad tym, aby wyroki wydawane zgodnie z literą prawa były także sprawiedliwe w odbiorze opinii publicznej.**

W obecnym stanie prawnym ławnicy orzekają w poważniejszych sprawach karnych, w niektórych sprawach rodzinnych (np. rozwodowych) i w sprawach z zakresu prawa pracy. Nie trzeba być prawnikiem, by sprawować tę funkcję, ponieważ z ławnikami orzeka przynajmniej jeden sędzia zawodowy. To on przewodniczy składowi orzekającemu i jego obowiązkiem jest dbałość o zgodność przebiegu rozprawy z procedurami, a orzeczeń z prawem materialnym. Sędziowie zawodowi doceniają pomoc ławników, zwłaszcza gdy widzą, że ich doświadczenie życiowe lub zawodowe, albo nie-prawnicze wykształcenie pomaga rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę. Cenią także możliwość przedyskutowania wyroku w trakcie narady oraz fakt, że decyzji nie podejmują w pojedynkę, ale dzielą odpowiedzialność za wyrok z ławnikami.

Z badań organizacji pozarządowych, np. Fundacji Court Watch Polska (<https://courtwatch.pl/baza-wiedzy/zostan-lawnikiem/>) wynika jednak, że do pełnienia roli ławnika zgłasza się niestety wiele osób, które jej nie rozumieją. Pozostają w sądzie bierne: nie zadają pytań, nie dyskutują z sędziami podczas narady nad wyrokiem, pozostawiając cały proces i wyrok na barkach sędziów zawodowych. Zdarzają się przypadki traktowania tej funkcji jako sposobu na dorobienie sobie do renty lub emerytury, czy podniesienia prestiżu w kręgach towarzyskich, czemu później towarzyszy często pasywna postawa w sądzie. Tymczasem sędzia społeczny to praca w służbie społeczeństwa, w jego imieniu i interesie. Nie powinna być pełniona dla własnych korzyści. W sądach potrzebni są ławnicy znający swoją społeczność lokalną i mający jej do zaoferowania nie tylko swój czas, ale także mądrość życiową i wiedzę.

O ile w sądach powszechnych mądrość życiowa i wiedza pozaprawna ławników bywa cennym wkładem to specyfika działania SN, który jest „sądem prawa” sprawia, że bez gruntownej wiedzy prawniczej pomoc ławników w doprowadzeniu do wydania sprawiedliwego orzeczenia może okazać się czysto iluzoryczna.

Ławnik, jako pełnoprawny członek składu orzekającego w SN zajmującego się skargą nadzwyczajną, stanie niejednokrotnie przed potrzebą dokonywania wykładni przepisów, co wymaga rozległej wiedzy prawniczej, której trudno oczekiwać od każdego absolwenta szkoły średniej. To samo w istocie dotyczy orzekania w sprawach dyscyplinarnych, w których przedmiotem orzekania jest przewinienie dyscyplinarne polegające na rażącym i oczywistym naruszeniu przepisów prawa przy wydawaniu orzeczeń. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że według projektowanej ustawy składy ławnicze mają funkcjonować nie tylko w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym pierwszej instancji, ale także w postępowaniu drugoinstancyjnym, gdzie z natury rzeczy wymagana jest jeszcze większa wiedza prawnicza.

Podkreślenia wymaga także, że propozycja udziału ławników w rozpatrywaniu spraw dyscyplinarnych w drugiej instancji, wydaje się niespójna systemowo. W postępowaniu karnym ławnicy uczestniczą bowiem jedynie w postępowaniu przed sądem I instancji.

Jedynie na marginesie należy zauważyć, że projektodawca nie zapewnia ławnikom w SN żadnych gwarancji niezawisłości, takich jak immunitet formalny, co potencjalnie może prowadzić do wpływania przez organy ścigania na działalność orzeczniczą ławników, poprzez inicjowanie wobec nich postępowań karnych.

Przepisy art. 91 § 1 i 2 projektu przewidują udział ławników w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych. Ławnicy ci mieliby być wybierani przez Senat (art. 60 § 2 projektu). Według projektodawcy (s. 8 uzasadnienia) udział ławników miałby stanowić „element kontroli społecznej w sprawach, w których mogły zostać naruszone podstawowe elementy zasady sprawiedliwości społecznej”. O ile udziałów ławników nawet w najwyższej instancji sądowej nie jest zjawiskiem obcym systemom prawnym innych państw, jakkolwiek występuje rzadko, o tyle nie sposób zgodzić się z poglądem, że miałby on służyć kontroli społecznej. **Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ma pozwalać na demokratyzację władzy sądowniczej i zwiększać kwalifikacje orzecznicze składu orzekającego przez uczestniczenie w nim osób niebędących zawodowymi sędziami, ale dysponujących doświadczeniem i wiedzą w pewnej –**

relevantnej – dla przedmiotu sprawy dziedzinie życia. Do tego założenia należałoby dostosować sposób wyboru ławników do SN i stawiane im wymagania. **Z pewnością powierzenie wyboru ławników Senatowi jest wadliwe ustrojowo, ponieważ oznacza upolitycznienie składu orzekającego.** Jest to tym bardziej niepokojące, że art. 86 § 2 projektu przyznaje grupie co najmniej 20 senatorów legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Dochodzi w ten sposób do skumulowania w rękach członków tego samego organu konstytucyjnego prawa do elekcji części członków składu orzekającego i prawa do skierowania do tego składu skargi nadzwyczajnej.