

# HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

## RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska  
Jerzy Ciemniewski  
Janusz Grzelak  
Michał Nawrocki

Marek Antoni Nowicki  
Teresa Romer  
Miroslaw Wyrzykowski

## ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara  
Wiceprezes: Maciej Nowicki  
Sekretarz: Piotr Kładoczny  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członek Zarządu: Dominiła Bychawska-Sinlarska

Warszawa, 20 lipca 2017 r.

1561 /2017/MPL

Szanowny Pan  
Robert Mamątow  
Przewodniczący Senackiej Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Szanowny Panie Przewodniczący!

Helsińska Fundacja Praw Człowieka niniejszym przedkłada uwagi do ustawy o Sądzie Najwyższym uchwalonej w dniu dzisiejszym przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

### 1. Streszczenie:

- a) Ustawa z 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym narusza art. 180 ust. 1 i ust. 5 Konstytucji, ponieważ arbitralnie usuwa z urzędu wszystkich sędziów Sądu Najwyższego.
- b) Przerwanie kadencji Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego stoi w sprzeczności z art. 183 ust. 3 Konstytucji.
- c) Procedura mianowania „nowych” sędziów Sądu Najwyższego i „weryfikacja” obecnych sędziów Sądu Najwyższego przyznaje przewagę władzy wykonawczej, całkowicie marginalizując rolę Krajowej Rady Sądownictwa.
- d) Zaproponowana na etapie II czytania poprawka zmieniająca ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa stanowi naruszenie procedury ustawodawczej wymagającej prowadzenia trzech czytań.
- e) Art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa ma charakter wtórnego – w stosunku do ustawy z 12 lipca 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustawy – naruszenia Konstytucji RP.
- f) Opiniowany projekt nie reformuje wymiaru sprawiedliwości ani nie przyspiesza postępowań przed Sądem Najwyższym. Wręcz przeciwnie – zagraża zaufaniu do sądów i ich orzecznictwu.
- g) Propozycja utworzenia w Sądzie Najwyższym specjalnej Izby Dyscyplinarnej prowadzi do utworzenia specjalnego i zamkniętego „nadsądu” władnego decydować o statusie sędziów oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych.

h) Złamanie Konstytucji dokonane na mocy ustawy z 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym, jak również wcześniejszej nowelizacji ustawy o KRS oraz nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, stanowi realne zagrożenie dla praworządności w Polsce.

## **2. Uwagi Ogólne**

Sejm w dniu 20 lipca 2017 r. uchwalił ustawę o Sądzie Najwyższym (dalej Ustawa). Tryb procedowania nad przedmiotowym aktem prawnym wskazuje na szereg uchybień, w tym m.in. łączne głosowanie poprawek zgłoszonych do Ustawy i ograniczenie prawa posłów do zabrania głosu w trakcie dyskusji. Tego rodzaju błędy proceduralne generalnie należy uznać za niedopuszczalne. Nabierają one jednak szczególnego znaczenia w sytuacji, w której przedłożona Ustawa ma charakter ustrojowy. Całokształt zaobserwowanych uchybień wskazuje, że proces legislacyjny w tym zakresie nie wiązał się z merytorycznym rozpatrzeniem zagadnień objętych Ustawą i miał charakter pozorny.

Pominięcie w toku procedowania przedmiotowej Ustawy konsultacji z osobami posiadającymi praktyczną wiedzę o funkcjonowaniu Sądu Najwyższego, w tym z sędziami tego sądu, prokuratorami oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w wymiar sprawiedliwości, sprawia, że istnieje olbrzymie ryzyko, że zawierała ona będzie liczne błędy, które ujawnią się dopiero w praktyce stosowania nowego prawa.

Taki proces legislacyjny podważa zaufanie do instytucji państwowych – w szczególności do Sejmu i sądów – i tworzonego prawa. Pospieszne prace nad ustrojem Sądu Najwyższego – kluczowego organu dla sposobu stosowania prawa w Polsce – rodzą realne zagrożenie dla rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, przez co narusza zasadę ustrojową wyrażoną w Preambule Konstytucji RP.

Ze względu na objętość Ustawy oraz poprawki zgłoszone w Sejmie, które prawie do ostatniej chwili nie były dostępne publicznie, niniejsza opinia odnosi się jedynie do najważniejszych zagadnień zawartych w projekcie, które mają bezpośrednie przełożenie na gwarancje niezawisłości sędziowskiej oraz na konstytucyjne prawo do rzetelnego postępowania sądowego.

## **3. Cel i zakres zmian w Sądzie Najwyższym w świetle Ustawy**

W uzasadnieniu Ustawy wskazano, że wpisuje się ona w reformę wymiaru sprawiedliwości, która „ma zagwarantować sprawiedliwość wyroków sądowych, szybsze postępowania i przywrócić społeczne zaufanie do sądów”. Wskazano również na potrzebę usprawnienia funkcjonowania Sądu Najwyższego oraz zdemokratyzowania procesu powoływania do niego sędziów.

Projektodawca wskazał szereg orzeczeń Sądu Najwyższego, które nie znajdują w jego oczach aprobaty. W założeniu projektodawcy nałożenie na Sąd Najwyższy zadania „stania na straży praworządności i sprawiedliwości społecznej w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości” (...) „ma (...) przywrócić obywatelom poczucie elementarnej sprawiedliwości” poprzez wydawanie orzeczeń, które będą „zgodne z prawdą i społecznym poczuciem sprawiedliwości”.

Zarówno Ustawa, jak i jej uzasadnienie do niego koncentrują się przede wszystkim na zmianach związanych z kształtem postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, prokuratorów oraz innych zawodów prawniczych. Ustawa nie zawiera żadnych rozwiązań, których celem byłoby przyspieszenie lub usprawnienie działalności Sądu Najwyższego związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Na marginesie należy jedynie zauważyć, że zadanie związane z wymiarem sprawiedliwości nie zostało wyraźnie zawarte w nowym katalogu zadań Sądu Najwyższego.

Całkowicie niezrozumiałym wydaje się również propozycja pozbawienia Sądu Najwyższego możliwości wydawania uchwał w składzie 7 sędziów Sądu Najwyższego. Zgodnie z Ustawą w przypadku wystąpienia w orzecznictwie sądów powszechnych, wojskowych lub SN rozbieżności w wykładni prawa m.in. Pierwszy Prezes SN może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie izby lub w pełnym składzie Sądu Najwyższego. Zdaniem projektodawców „zmiana ta ma na celu takie ukształtowanie procedury przed Sądem Najwyższym, aby w jak największym stopniu zapewnić jednolitość w rozumieniu prawa, a tym samym jednolitość orzecznictwa i wyeliminować rozbieżności interpretacyjne zachodzące w obrębie samego Sądu Najwyższego”. Projektodawcy nie podejmują się przy tym szczegółowej analizy tego, na ile rozbieżność orzecznictwa SN jest wynikiem wydawania uchwał w składzie 7 sędziów, a nie w składzie pełnej izby lub pełnego składu Sądu Najwyższego. Nie dają również odpowiedzi na to, jak projektowana zmiana wpłynie na tempo podejmowania uchwał abstrakcyjnych przez Sąd Najwyższy obradujący wyłącznie w składzie Izby lub pełnym składzie SN. Uchwały SN wydawane w składzie 7 sędziów wielokrotnie zastępowały proces legislacyjny, ponieważ zamiast wprowadzania kazuistycznych zmian przepisów, były w stanie wyznaczyć prawidłową (np. w świetle Konstytucji) interpretację prawa. Istnieje bardzo realne ryzyko, że prawdopodobne spowolnienie procedury wydawania uchwał przez SN obniży poziom ochrony prawnej obywateli.

Jednocześnie projektodawca zmierza do marginalizacji znaczenia Sądu Najwyższego poprzez odebranie mu zadań związanych z udziałem w procesie legislacyjnym<sup>1</sup>. Argumentuje przy tym, że „skoro Sejm i Senat są predestynowane do tworzenia prawa, które na drodze procesu legislacyjnego musi uzyskać aprobatę Prezydenta, to zasadniczy obszar działalności Sądu Najwyższego powinien zostać ograniczony do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w oparciu o to prawo”. Pomijany jest zatem wysoki poziom merytoryczny opinii opracowywanych przez Biuro Analiz i Studiów Sądu Najwyższego. Przedstawione założenie stanowi przejaw alienacji procesu ustawodawczego od podmiotów nie-politycznych, które mogą wesprzeć prace legislacyjne, jak również świadczy o odrzuceniu deliberatywnej koncepcji tworzenia norm prawnych. Dowodem na to jest również tryb prac ustawodawczych nad opiniowaną Ustawą.

#### **4. Zmiany kadrowe w Sądzie Najwyższym**

##### ***Usunięcie z urzędu obecnych sędziów Sądu Najwyższego***

Projektodawca ocenia zaproponowane zmiany w Sądzie Najwyższym – w szczególności te dotyczące nazwy, liczby i kompetencji poszczególnych izb w SN – jako istotne, co ma w konsekwencji uzasadniać potrzebę wymiany składu sędziów Sądu Najwyższego. Projektodawca argumentuje przy tym, że aktualizuje to możliwość zastosowania wyjątku z art. 180 ust. 5 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. W świetle ukształtowanych ustaleń doktryny prawa konstytucyjnego, przesłanki wyrażone w art. 180 ust. 5 Konstytucji nie mogą być interpretowane rozszerzająco<sup>2</sup>. Co więcej winny być one traktowane, jako *ultima ratio* i pozostawać w funkcjonalnym związku ze wprowadzanymi zmianami<sup>3</sup>.

1 Por. art. 1 pkt 3 ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym.

2 P. Wiliński, P. Karlik, Komentarz do art. 180 [w:] M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz Art. 87-243,, Nb. 33, s. 1057.

<sup>3</sup> I. Małobęcka, M. Szwał, Zmiana struktury sądownictwa – zagadnienia konstytucyjne, Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa

W ocenie projektodawcy zastosowanie powyższego przepisu wynika z tego, że „Sąd Najwyższy stanie się *de facto* zupełnie nowym sądem”, co powoduje konieczność „zdefiniowanie na nowo potrzeb kadrowych” oraz ustalenia „potrzeb w zakresie profilu kwalifikacji sędziów orzekających w poszczególnych Izbach i wydziałach”.

Realizacją powyższego założenia projektodawcy jest art. 87 Ustawy, zgodnie z którym sędziowie Sądu Najwyższego powołani na podstawie przepisów dotychczasowych przechodzą w stan spoczynku, z wyjątkiem sędziów „mianowanych na nowo” przy udziale władzy wykonawczej.

Zmiana nazw istniejących izb Sądu Najwyższego, powołanie nowej Izby Dyscyplinarnej nie stanowi ani zmiany ustroju sądów ani zmiany granic okręgów sądowych, do których odwołuje się art. 180 ust. 5 Konstytucji. Tym samym projektowane zmiany organizacyjne mają charakter pozorny – z jednej strony nie usprawniają działania Sądu Najwyższego, po drugie nie mieszczą się w przesłankach z art. 180 ust. 5 Konstytucji. Wobec tego w pełni zastosowanie ma zasada, zgodnie z którą sędzia jest nieusuwalny (art. 180 ust. 1 Konstytucji). Niczego w tym zakresie nie zmienia przeniesienie sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku z prawem do pobierania uposażenia

HFPC pragnie przypomnieć, że nieusuwalność sędziego stanowi nie tylko gwarancję niezawisłości sędziowskiej, ale również element konstrukcyjny trójpodziału władzy i odrębności władzy sądowniczej. Ma on na celu ochronę m.in. przed taką zmianą prawa przez większość polityczną, która zmierza do usuwania sędziów nie w ramach procedury dyscyplinarnej (art. 180 ust. 2 Konstytucji), ale poprzez nowelizację ustawy (formalnie uzasadnianej w kontekście art. 180 ust. 5 Konstytucji). W świetle konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, „ustawodawca nie może wprowadzać aktów prawnych przewidujących usunięcie sędziego z mocy samego prawa”<sup>4</sup>.

#### ***Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego***

Druga kluczowa zmiana wynikająca z ustawy o Sądzie Najwyższym to skrócenie kadencji Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, która wynika z obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku, jak również z art. 87 Projektu. W oczywisty sposób stoi to w sprzeczności z treścią art. 183 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje na 6 letnią kadencję Prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Konstytucja nie przewiduje przedterminowej możliwości wygaśnięcia kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Projektowana zmiana jest konsekwencją decyzji podjętej w ramach prac nad nowelizacją ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która dopuściła możliwość skrócenia konstytucyjnej kadencji sędziów członków KRS.

Skrócenie kadencji obecnej Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego należy analizować w perspektywie doświadczeń analogicznej reformy przeprowadzonej na Węgrzech, która skutkowałą wydaniem przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyroku w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*. W orzeczeniu tym Wielka Izba ETPC orzekła o naruszeniu przez Węgry art. 6 Konwencji poprzez brak kontroli sądowej nad decyzją o usunięciu za stanowiska, która również wynikała z uchwalonej ustawy<sup>5</sup>. Opiniowana Ustawa nie przewiduje żadnych zabezpieczeń proceduralnych – nie tylko dla Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ale również dla wszystkich sędziów Sądu Najwyższego usuwanych z urzędu na mocy projektowanego art. 87. Ponadto, rozwiązanie to nie zawiera skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji) służącego ochronie przed arbitralnym usunięciem z urzędu.

4 Ibidem, Nb. 3, s. 1050.

5 Wyrok Wielkiej Izby ETPCz dnia 23 czerwca 2016 r., skarga 20261/12

Analogia między projektowaną regulacją a sprawą *Baka przeciwko Węgrom* jest tym większa, że zarówno sędzia Andras Baka jak również obecna Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wyrażali krytyczne opinie pod adresem projektowanych zmian prawa. Uzasadnionym jest zatem postrzeganie przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako formę sankcji ze strony władzy ustawodawczej i ostrzeżenie dla innych sędziów, aby pozostali bierni w staraniach o niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Tym samym projektowane rozwiązania wpisują się w najbardziej jaskrawe przykłady ataku na niezależność sędziów. Orzecznictwo międzynarodowych organów ochrony praw człowieka dostarcza co najmniej kilu przykładów arbitralnego usuwania sędziów z urzędu. W sprawie *Pastukhov przeciwko Białorusi*<sup>6</sup>, w skarżący został usunięty z urzędu sędziego Sądu Konstytucyjnego dekretem Prezydenta Białorusi. Komitet Praw Człowieka uznał w niej naruszenie art. 25(c) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w związku z art. 14 Paktu, który dotyczy niezależnego sądu. Jak wynika z *General Comment no. 32* z 2007 r. do art. 14 Międzynarodowego Paktu sędzia może być usunięty z urzędu tylko na podstawie konkretnych podstaw faktycznych, o ile zagwarantowana jest kontrola sądowa nad taką decyzją<sup>7</sup>. Fakt, że usunięcia z urzędu na mocy opiniowanej Ustawy dokonuje władza ustawodawcza nie zmienia faktu, że powyższe standardy nie są zagwarantowane, przez co naruszone zostaje prawo międzynarodowe, którym Polska jest związana.

Równie negatywnie należy odnieść się do pomysłu powołania na miejsce usuniętego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jego tymczasowego następcy, wskazanego przez Ministra Sprawiedliwości. Tego rodzaju rozwiązanie stanowi naruszenie treści art. 183 Konstytucji, który nie przewiduje jakiegokolwiek roli dla Ministra Sprawiedliwości przy powoływaniu na urząd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, tym bardziej tymczasowo, na okres „próbny”.

#### **Weryfikacja sędziów Sądu Najwyższego**

Konsekwencją art. 87 Ustawy jest nie tylko rażące naruszenie konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, ale również zaburzenie odrębności władzy sądowniczej.

Na mocy art. 87 niejako „unieważniana” jest nominacja sędziowska na urząd „sędziego Sądu Najwyższego” przydzielona poszczególnym sędziom przez Prezydenta RP. Projektowana zmiana prowadzi do uchylecia skutków takiej nominacji mimo że Konstytucja nie przewiduje wyjątku od art. 179 Konstytucji. Przejawem tego jest dodatkowo projektowany art. 87 § 5, zgodnie z którym sędzia przeniesiony w ramach tej procedury może używać tytułu „były sędzia Sądu Najwyższego”<sup>8</sup>.

Na niekonstytucyjne zmiany związane z usunięciem sędziów Sądu Najwyższego z zajmowanego urzędu, Ustawa przewiduje procedurę powołania nowych sędziów Sądu Najwyższego. „Ponowne mianowanie” na urząd sędziego SN obejmie tylko osoby wskazane przez Ministra Sprawiedliwości. „Wniosek o pozostawienie wskazanych sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym” jest kierowany do Krajowej Rady Sądownictwa, która w terminie zaledwie 14 dni, podejmie uchwałę w przedmiocie wniosku. Ze względu na nieproporcjonalnie i nieracjonalnie krótki termin, kluczową rolę w tej procedurze będzie odgrywał Minister Sprawiedliwości. Co więcej, rola Krajowej Rady Sądownictwa

6 Sprawa nr 814/1998, decyzja z 17 września 2003 r.

7 § 20

7 Na marginesie należy zauważyć, że podobny mechanizm został zastosowany w ustawie z 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze. Wówczas upoważniono Prokuratora Generalnego do wskazania nowego miejsca pełnienia obowiązków służbowych przez prokuratora bez wydania nowego aktu powołania ze wskazaniem konkretnej jednostki prokuratury.

będzie jeszcze bardziej zmarginalizowana z uwagi na fakt, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie jest związany uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa”. Oznacza to, że procesu „pozostawienia wskazanych sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym” (czyli weryfikacji) dokona *de facto* władza wykonawcza, w postaci Prezydenta RP, który w dodatku dla tego celu będzie zmuszony uzyskać kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów. Stanowi to naruszenie odrębności władzy sądowniczej. Całkowicie nieadekwatne w tym miejscu są porównania do rozwiązań funkcjonujących w stabilnych demokracjach. Jak wynika bowiem z ustaleń Komisji Weneckiej, wieloletnia praktyka powoływania sędziów doprowadziła do wypracowania kultury i tradycji prawnej w tym zakresie, która pozwala odpowiednio zabezpieczenie władzy sądowniczej przed wpływem z zewnątrz. Natomiast w przypadku młodych demokracji – do których Polska z całą pewnością się zalicza – niezbędne są precyzyjne i skuteczne zabezpieczenia przed politycznymi (także nieformalnymi) naciskami na sędziów<sup>9</sup>. Zarówno niniejsza Ustawa, jak również nowelizacja ustawy o KRS wyłączają kluczowe zabezpieczenia w zakresie niezależności sądów i władzy sądowniczej.

Co więcej, Ustawa przewiduje, że postępowania w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy podlegają umorzeniu. Ustawa narusza tym samym prawa osób, w stosunku do których KRS skierowała do Prezydenta wnioski o mianowanie na urząd sędziego SN, w których Prezydent jeszcze nie mianował. Naruszenie ekspektatywy prawa danej osoby stanowi w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego.

#### **Zmiany w zakresie statusu sędziów SN**

Ustawa zakłada również wyłączenie dopuszczalności pełnienia funkcji sędziego w sądownictwie powszechnym (art. 83 pkt 3) oraz w Sądzie Najwyższym (art. 24) osobom, które legitymują się podwójnym obywatelstwem. Wydaje się, że tego rodzaju regulacja ma charakter nieproporcjonalny i nie znajduje dostatecznego uzasadnienia konstytucyjnego. W szczególności należy zauważyć, że tożsame regulacje nie dotyczą innych grup zawodowych, ani osób pełniących urząd w ramach pozostałych władz – ustawodawczej i wykonawczej. Negatywnie należy również odnieść się do treści art. 26 Ustawy, który zakazuje osobom pozostającym w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub powinowactwa do pierwszego stopnia, a także małżonkom jednoczesnego zasiadania w Sądzie Najwyższym. Również to rozwiązanie wydaje się być nieracjonalne. W ocenie HFPC nie ma przeszkód do jednoczesnego pełnienia funkcji w SN przez np. małżonków, o ile osoby te np. są sędziami różnych izb i nie ma między nimi stosunku podległości.

Ustawa przewiduje również ograniczenie maksymalnego rocznego wymiaru zajęć dydaktycznych prowadzonych przez sędziego SN, zaś decyzja co do możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez sędziego SN czy pracownika Biura Studiów i Analiz należeć będzie do Ministra Sprawiedliwości. Sędziami SN dotychczas często byli wybitni profesorowie prawa z pożytkiem dla uczelni wyższej, jak również dla Sądu Najwyższego. Niewątpliwie związek między teorią prawa wykładaną na uniwersytecie a wykładnią prawa stosowaną w sądach jest nie do przecenienia dla rozwoju obu tych aspektów obowiązywania prawa. Natomiast sytuacja odwrotna – odseparowanie praktyki stosowania prawa od teorii będzie miało – w dłuższej perspektywie – negatywny wpływ na orzecznictwo sądów. Zdaniem HFPC tego typu wniosek powinien być kierowany do Prezesa Izby lub Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

---

9 Venice Commission, Judicial appointments (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)028, § 45-46

Zmianie ulegają również wymogi, które musi spełniać kandydat na urząd sędziego SN. Przed wszystkim art. 25 § 2, który gwarantuje każdemu możliwość zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziego SN, nie znajdzie zastosowania w procedurze uzupełniania składu Sądu Najwyższego. W rezultacie wolne stanowiska sędziowskie, w tym te, które znajdą się w Izbie Dyscyplinarnej, będą mogły być objęte jedynie przez osoby, które wskaże imiennie Minister Sprawiedliwości. Takie rozwiązanie stanowi jawne pogwałcenie art. 60 Konstytucji, gwarantującemu każdemu obywatelowi prawo równego dostępu do służby publicznej. Ponadto należy przy tym przypomnieć, iż Ustawa znacząco obniża wymagania dla przyszłych sędziów Sądu Najwyższego. Status ten, zgodnie z Ustawą będą mogły uzyskać m.in. osoby, które zajmowały stanowisko sędziego sądu apelacyjnego przez jedynie 3 lata, jak również prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej z 5 – letnim stażem na tym stanowisku, a także osoby zajmujące stanowisko Prokuratora Prokuratury Krajowej, niezależnie od stażu pracy.

Osoby te formalnie przejdą procedurę powołania na sędziów Sądu Najwyższego przed Krajową Radą Sądownictwa. Teoretycznie stanowić powinna ona barierę przed powołaniem na stanowiska sędziów osób, które nie spełniają ku temu odpowiednich wymagań. Niemniej jednak niedawne podporządkowanie KRS interesom władzy ustawodawczej wcale tego nie gwarantuje.

Zdaniem projektodawcy Sąd Najwyższy stanie się zupełnie nowym sądem poprzez zmianę jego wewnętrznej organizacji. Tymczasem powyższa analiza prowadzi do wniosku, że Sąd Najwyższy stanie się nowym sądem z uwagi na niezgodną z Konstytucją wymianę sędziów na tych wskazanych przez władzę wykonawczą.

#### ***Przejście w stan spoczynku z dniem ukończenia określonego wieku***

Opiniowany Ustawą przewiduje również zmiany w zakresie przechodzenia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym Sędzia SN przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70 roku życia, chyba, że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Pierwszemu Prezesowi SN wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi stosowne zaświadczenie lekarskie. Jednocześnie obowiązująca ustawa o Sędziu Najwyższym przyznaje prawo do przejścia w stan spoczynku sędziom, którzy ukończyli 67 rok życia (lub 60 rok życia – w wypadku przepracowania w SN co najmniej 9 lat).

Omawiana Ustawa zakłada znaczne zmiany w tym względzie. Po pierwsze obniżeniu ulega granica wieku, który pozwala na przeniesienie sędziego w stan spoczynku. Zgodnie z projektowaną treścią art. 31 granicą tą będzie wiek 65 lat. W wypadkach, gdyby sędzia SN chciał pozostać na stanowisku, nie tylko będzie musiał przedłożyć odpowiednie zaświadczenie, lecz również uzyskać aprobatę Krajowej Rady Sądownictwa na dalsze pełnienie funkcji.

Zmiany te projektodawca próbuje uzasadnić konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. W jego ocenie wymusza ona konieczność zapewnienia „równowagi pomiędzy uprawnieniami emerytalnymi obowiązującymi w ramach powszechnego systemu emerytalnego, a uprawnieniami do stanu spoczynku sędziów Sądu Najwyższego”. Projektodawca zapomina przy tym, że obowiązujący w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych system emerytalny ma charakter dobrowolny, w tym sensie, że osiągnięcie wieku emerytalnego nie obliguje jednostki do przejścia na emeryturę. Tymczasem projektowana regulacja przewiduje taki przymusowy system przechodzenia w stan spoczynku (który z resztą swoją treścią różni się od emerytury), o ile zgody na dalsze pełnienie funkcji nie wyrazi Krajowa Rada Sądownictwa. Tym samym projektodawca uzasadniając ową zmianę treścią art. 32 Konstytucji sam narusza normy wynikające z tego przepisu, w sposób dyskryminacyjny

ograniczając jednostki (w tym wypadku sędziów SN) w realizacji ich prawa dostępu do urzędu publicznego (art. 65 Konstytucji). Zdaniem HFPC, optymalnym rozwiązaniem w tym względzie, z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziów, jest to, które obecnie obowiązuje w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych. Przewiduje ono, że kwestia dalszego pełnienia funkcji przez sędziego uzależniona jest tylko i wyłącznie od przedłożenia stosownego zaświadczenia o stanie zdrowia i wyrażenia woli dalszego sprawowania funkcji Ministrowi Sprawiedliwości. Z jednej strony pozwala ono zachować w systemie wymiaru sprawiedliwości najbardziej doświadczonych sędziów. Z drugiej zaś pozostaje w zgodzie z zasadą niezawisłości sędziowskiej i odrębności od władzy wykonawczej.

Przyjęcie w proponowanym projekcie rozwiązania, w którym to Krajowa Rada Sądownictwa decydowałaby o dalszym losie sędziego, jeszcze do niedawna nie budziłoby wątpliwości konstytucyjnych. Niedawne uchwalenie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i podporządkowanie jej Sejmowi może powodować jednak powstanie istotnych wątpliwości, co do wypełniania przez KRS jej konstytucyjnych funkcji, a w szczególności stania na straży niezawisłości sędziowskiej. Z tych względów należałoby raz jeszcze rozważyć treść omawianego mechanizmu przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia odpowiedniego wieku.

#### ***Status pracowników SN***

Ustawa znacząco pogarsza sytuację pracowników Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, który dotychczas pełnił kluczową rolę w opracowywaniu opinii do projektów aktów prawnych. Za niezwykle szkodliwy, z punktu widzenia zasad państwa prawa należy odebrać projektowany art. 90 § 2 Ustawy. Zakłada ona przyznanie nowo powołanemu Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego prawa do dyskrecjonalnej decyzji o zaproponowaniu pracownikom SN niebędącymi sędziami oraz członkom Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego nowych warunków pracy i płacy. W wypadku niepodjęcia takich decyzji stosunek pracy wspomnianych osób wygasa w terminie 3 miesięcy od dnia objęcia stanowiska przez nowopowołanego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Jest to kolejny już w ostatnich miesiącach (po Biurze Trybunału Konstytucyjnego oraz Biurze Krajowej Rady Sądownictwa) przykład ustawowego, grupowego zakończenia stosunku pracy osób wykonujących funkcję w ważnej instytucji publicznej. Tego rodzaju działanie stanowi jaskrawy przykład pogwałcenia konstytucyjnej zasady ochrony pracy. Nie tylko nie zapewnia ona zwalnianym pracownikom świadczeń charakterystycznych dla zwolnień grupowych, lecz nie ustanawia również żadnych gwarancji dla pracowników szczególnie chronionych: osób w wieku przedemerytalnym, a także kobiet w ciąży. Ponadto, projektowane rozwiązanie daje podstawę prawną do podejmowania arbitralnych decyzji bez zakreślenia dopuszczalnych przesłanek „weryfikacji” pracowników Biura Studiów i Analiz. W rezultacie stanowi ona przykład nie tylko poniżającego traktowania jednostki przez Państwo, ale również jednego z najbardziej wstydlivych rozwiązań prawnych przyjętych przez Sejm Rzeczpospolitej.

#### **5. Propozycje zmian w zakresie postępowania dyscyplinarnego**

##### ***Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego***

Ustawa przewiduje utworzenie w ramach Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej. Cechować ją będzie funkcjonalna odrębność od pozostałej części Sądu Najwyższego oraz daleko idąca niezależność od Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Jej powstanie motywowane jest zapewnieniem maksymalnej



„bezstronności i skuteczności w rozpoznawaniu spraw dyscyplinarnych”<sup>10</sup>. Ponadto projektodawca wskazuje, że „wymiar sprawiedliwości w zakresie spraw dyscyplinarnych musi być wolny od nacisków ze strony przedstawicieli środowisk prawniczych i innych negatywnych przejawów korporacyjnej solidarności”<sup>11</sup>. Niezależnie od tego, czy omawiane zagadnienia mają rzeczywisty charakter, czy też stanowią jedynie pewną formę projekcji projektodawcy, to wydaje się, że proponowane rozwiązania nie stanowią na nie odpowiedzi, a wręcz mogą przyczynić się do powstania nowych problemów.

Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należeć będą sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy dyscyplinarne innych zawodów prawniczych, w tym m.in. prokuratorów, sędziów sądów powszechnych, komorników i adwokatów. Poza jej zakresem znajdują się natomiast postępowania dyscyplinarne prowadzone na podstawie ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>12</sup>. Ponadto nowopowstała Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego rozpatrywać będzie kwestie dotyczące przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku oraz sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów SN.

Szczególnie ta ostatnia kwestia może budzić wątpliwości. Warto wskazać, że sędziowie SN będą jedyną grupą zawodową, której sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych rozpoznawane będą przez Sąd Najwyższy. Takiego stanu rzeczy projektodawca nie przewiduje ani w stosunku do sędziów sądów administracyjnych ani sędziów sądów powszechnych. W oczywisty sposób powyższa zmiana wpłynie na realizację prawa osób wykonujących funkcję sędziego Sądu Najwyższego do rozpoznania ich sprawy przez sąd pracy na takich samych zasadach, jak inni obywatele.

Wątpliwości budzi również samo umiejscowienie Izby Dyscyplinarnej w strukturze Sądu Najwyższego. Jej funkcjonalna odrębność czyni z niej w istocie obszar wyjęty spod władztwa Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Nie tylko zostaje on pozbawiony prawa kierowania pracami tej izby (art. 13 § 2 Ustawy), lecz również nie ma możliwości powoływania przewodniczących wydziałów (art. 13 § 4), przeniesienia sędziego z Izby Dyscyplinarnej do innej Izby (art. 29 § 2 in fine), stwierdzenia daty wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego tejże Izby (art. 30 § 2), wskazania daty przeniesienia w stan spoczynku (art. 32), ale też prawa zwolnienia sędziego, który został zatrzymany (art. 48 § 3). W istotny sposób poddaje to w wątpliwość, czy omawiana regulacja, marginalizując pozycję ustrojową Pierwszego Prezesa SN, pozostaje w zgodzie z przepisami Konstytucji RP. Jak wskazuje literatura prawa konstytucyjnego „ustawa regulująca działanie Sądu Najwyższego musi respektować postanowienia Konstytucji (...), w tym także określić pozycję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w taki sposób, żeby uwzględniona została jego szczególna pozycja (...)”<sup>13</sup>.

Co więcej, projektodawca zdecydował się przyznać Izbie Dyscyplinarnej SN znaczną samodzielność organizacyjną. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Izby Dyscyplinarnej otrzyma kompetencję do samodzielnego kształtowania budżetu Izby (art. 8). Sama Izba będzie zaś mogła, do obsługi swojej pracy, korzystać z oddzielnej Kancelarii. Zdaniem projektodawcy „całość powyższych rozwiązań unormować zapewnia odpowiednią pozycję Izby Dyscyplinarnej oraz realną możliwość nieulegania przez sędziów tej Izby wpływom z zewnątrz”. Wszystkie te elementy powodują, że nowopowstała Izba Dyscyplinarna w istocie uzyska silną autonomię i pełnić będzie funkcje *sui generis* sądu w sądzie.

10 Uzasadnienie Ustawy, str. 82

11 *Ibidem*

12 Dz. U. z 2016, poz. 1066

13 M. Wiącek [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II, Komentarz. Art. 87-243, Warszawa, str. 1084

Fakt rozpoznawania przez nią spraw dyscyplinarnych samych sędziów SN spowoduje zaś, że zasiadający w niej sędziowie uzyskają silniejszą pozycję względem pozostałych sędziów Sądu Najwyższego. Tym samym Sąd Najwyższy stanie się instytucją hierarchicznie podległą swojej własnej Izbie.

Jest bardzo prawdopodobnym, że takie rozwiązanie będzie miało negatywny wpływ na poziom orzecznictwa dyscyplinarnego, ponieważ będzie o nim decydowała niewielka grupka sędziów Sądu Najwyższego, którzy w czasie przejściowym zostaną „zaakceptowani” przez Ministra Sprawiedliwości w ramach procedury „weryfikacji”.

Art. 93 § 2 Ustawy przewiduje, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Ministra Sprawiedliwości powoła Prezesa Izby Dyscyplinarnej. Prezes ten otrzyma, na mocy art. 62 Ustawy decydujący wpływ na przydział spraw i wyznaczenie składu orzekającego w każdej sprawie zawistej w Izbie Dyscyplinarnej. Oceniając tę kwestię warto oddać głos twórcom niedawnej noweli do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>14</sup> (z których część podpisała się również pod przedmiotową Ustawą). Zwrócili oni uwagę, że reguły przydziału spraw mogą być uznane, za jedną z gwarancji procesowych obniżających ryzyko braku bezstronności i zachwiania pozycji procesowej stron. „Prawo do sędziego naturalnego, a więc wskazanego w sposób abstrakcyjny, a nie ad hoc do danej sprawy, jest wyrazem równości broni i równości szans w toku postępowania sądowego. Jest to wyraz szerszej zasady prawa do sądu. (...) Obecnie wymóg losowego przydziału obowiązuje tylko w postępowaniu karnym, i to w bardzo ograniczonym zakresie. Pozostałe sprawy przydzielają przewodniczący wydziałów i nie zawsze jest to przydział zapewniający pełną transparentność zewnętrzną. Nie trzeba dodawać, że system pozwala na nadużycia i nie buduje zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości.”<sup>15</sup>

Takie ujęcie zagadnienia przydziału spraw może tworzyć stan braku zaufania do nowej Izby Dyscyplinarnej. Stan ten pogłębia się, gdy zauważy się, że nowopowstała Izba liczyć będzie zaledwie 12 sędziów, co znacznie ułatwia ewentualne manipulacje składem. Warto przypomnieć, że obecnie sprawy dyscyplinarne mogą być rozpoznawane przez każdego sędziego SN z wyłączeniem Pierwszego Prezesa SN, Prezesów poszczególnych izb, Rzecznika Dyscyplinarnego oraz jego zastępcy.

Co więcej, postępowania dyscyplinarne nie będą w Izbie Dyscyplinarnej rozpoznawane, co do zasady, w sposób kolegialny, lecz jednoosobowo (art. 58 § 2). Wydaje się, że takie rozwiązanie jest nieprawidłowe, biorąc pod uwagę powagę spraw dyscyplinarnych. W ocenie HFPC, powinny być one rozpoznawane w składzie trzech sędziów.

W rezultacie tych zmian w Sądzie Najwyższym powstanie dwunastoosobowy „nadsąd”, władny decydować o statusie sędziów oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Kształt temu podmiotowi nadadzą przedstawiciele innych, niż władza sądownicza, władz. To oni zdecydują o składzie tego sądu i uzyskają za pośrednictwem powołanego przez siebie Prezesa Izby Dyscyplinarnej wpływ na przydział spraw do konkretnego sędziego. Jednocześnie niestety nie można wykluczyć, wskutek wyłączenia konstytucyjnych mechanizmów ochrony państwa prawa takich jak Krajowa Rada Sądownictwa i Trybunał Konstytucyjny, że w skład tegoż sądu nie zostaną powołane osoby dyspozycyjne względem władzy wykonawczej i ustawodawczej. Wskazuje na to zresztą obniżenie

---

14 Ustawa z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1491, w dniu sporządzenia przedmiotowej opinii oczekiwała na podpis Prezydenta RP

15 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw, str. 7-8, druk sejmowy nr 1491

wymagań dla sędziów Sądu Najwyższego oraz ustanowienie specjalnego dodatku do wynagrodzenia dla sędziów Izby Dyscyplinarnej(art. 41 § 7).

### ***Postępowanie dyscyplinarne Sędziów Sądu Najwyższego***

Jednocześnie projektowane zmiany przyznają władzy wykonawczej, w osobie Ministra Sprawiedliwości, wpływ na losy samego postępowania dyscyplinarnego. Zarówno wobec sędziów Sądu Najwyższego, jak i sędziów sądów powszechnych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego i jego zastępcę wybiera Kolegium Sądu Najwyższego na okres 4 lat. Tożsamą regulacją przewiduje również Ustawa. Jednocześnie zakłada ona przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do powołania, z grona prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego, do konkretnej sprawy Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości. Jego powołanie wyłączy właściwość innego Rzecznika w sprawie i będzie tożsame z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających w sprawie. Innym ze znaczących nowych uprawnień Ministra będzie możliwość wniesienia sprzeciwu od postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzenia (art. 56 – 57). Wskazania udzielone przez Ministra w takim wypadku mają być wiążące. Tym samym Minister otrzyma kompetencję do dwukrotnego uchylania postanowień kończących postępowanie przygotowawcze. W rezultacie z uprawnień o charakterze nadzorczym, którymi dysponuje obecnie, stanie się czynnym uczestnikiem postępowania dyscyplinarnego, który otrzyma realny wpływ na jego finalny efekt. Nie trudno wyobrazić sobie wykorzystanie omawianych mechanizmów dla wymuszenia na sędzim określonej decyzji lub ukarania go za podjęcie rozstrzygnięcia, które nie uzyska akceptacji władzy wykonawczej.

### ***Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów powszechnych***

Równie niepokojąco prezentują się również zmiany w zakresie postępowania dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych. Sprawy te będą mogły być rozpatrywane w I instancji przez sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych oraz Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (w wypadkach, w których z wnioskiem o rozpoznanie sprawy zwrócił się sam SN).

Jednocześnie projektodawca wyłącza od rozpoznania sprawy sąd apelacyjny, w którego apelacji pełni służba sędzia obwiniony o popełnienie deliktu dyscyplinarnego. Rozwiązanie to mogłoby okazać się właściwe, gdyby nie fakt, że przedmiotowa Ustawa nie zawiera reguł ustalania właściwości sądu władnego rozpoznać sprawę dyscyplinarną. Każdorazowo sąd właściwy w tej mierze wyznaczy Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej. Ten ostatni podmiot wyznaczy również Prezesów nowo powstałych sądów dyscyplinarnych. Będzie miał również kompetencję do ich odwołania w każdej chwili, o ile tylko uzna, że rażąco lub uporczywie nie wywiązuje się z funkcji albo w sytuacji, gdy dalsze pełnienie przez funkcji nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości

Efektom takiego stanu rzeczy może być negatywne zjawisko dobierania właściwości sądu pod wydanie konkretnego orzeczenia dyscyplinarnego. Wrażenie to potęguje niestety fakt, iż podmiot o tym decydujący będzie wprost pochodził z wyboru Ministra Sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości otrzyma kompetencje do wyznaczania Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch jego Zastępców. Organy te otrzymają kompetencje do przejęcia każdej sprawy prowadzonej przez zastępców rzecznika dyscyplinarnego wybieranych przez Zgromadzenia Ogólne Sędziów Okręgu oraz Sędziów Apelacji. Ponadto Minister Sprawiedliwości będzie mógł w każdej sprawie powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości celem prowadzenia określonej sprawy sędziego sądu powszechnego.

Ustawa przyznaje również Ministrowi Sprawiedliwości prawo wglądu w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, żądania wyjaśnień oraz usunięcia uchybień. Choć w przyjętych rozwiązaniach deklaruje się, że czynności te nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której członkowie składów sędziowskich są niezawisli, trudno nie oprzeć się wrażeniu, że efektem ich stosowania będzie systemowe naruszenie niezawisłości sędziowskiej.

Omawiane zmiany w zakresie postępowania dyscyplinarnego i ustroju pionu dyscyplinarnego sądownictwa powszechnego oraz Sądu Najwyższego powodują, że Minister Sprawiedliwości i nominowane przez niego organy otrzymają znaczący wpływ na losy postępowania dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Zmiany te, w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, stanowią istotne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Ta ostatnia wartość była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 19 lipca 2005 r. ten ostatni organ stwierdził, że jednym z aspektów niezawisłości sędziowskiej jest **rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych sędziów przez sądy**<sup>16</sup>. Tymczasem projektowany ustrój Izby Dyscyplinarnej, sposób powoływania jej władz, kształtowania składów oraz przydziału spraw sprawiają, że istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy Izba ta może być uznana za sąd w rozumieniu art. 45 Konstytucji oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Prawa Człowieka i Podstawowych Wolności. Fundamentów jej ustroju nie sposób bowiem pogodzić z gwarancjami niezależności, którymi powinien cechować się każdy sąd.

Również przyznanie znacznych kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie postępowań dyscyplinarnych sędziów może się okazać nie do pogodzenia z rzetelnym i bezstronnym prowadzeniem postępowań dyscyplinarnych. Jednocześnie stworzy niewątpliwie systemowe zagrożenie dla niezawisłości sędziów. **Zdaniem HFPC rozbudowanie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w tej mierze może wywrzeć znaczący efekt mrozący na sędziów sądów powszechnych. Każdorazowo będą oni zmuszeni do oceny, jak wydawane przez nich orzeczenie zostanie odebrane przez przedstawicieli pozostałych władz i czy nie wpłynie to na sformułowanie wobec nich zarzutów dyscyplinarnych. Szerokie kompetencje Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego spowodują również, że przed dylematami tymi staną także przedstawiciele innych niż sędziowie zawodów prawniczych.**

## 6. Tryb procedowania przedmiotowej ustawy

Znaczny niepokój HFPC budzi również sposób, w jaki przedmiotowa ustawa została przyjęta przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności, HFPC pragnie wskazać na co najmniej 3 nieprawidłowości w tym zakresie.

Na wstępie należy zauważyć, że art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, iż pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości. Wyjątkiem od tej zasady art. 51 pkt 2 Regulaminu Sejmu, który pozwala Sejmowi, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, skrócić postępowanie z projektem ustawy przez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji. Zdaniem HFPC, omawiana sytuacja nie nosiła znamion szczególnie uzasadnionego przypadku. Przedmiotowa Ustawa w znaczny sposób w ustrój Rzeczypospolitej, co wymusza podejmowanie nadzwyczajnej staranności przy jego procedowaniu. Kwestii tej nie sprzyja niewątpliwie pośpieszne procedowanie omawianej Ustawy. Co więcej, tego rodzaju postępowanie, w połączeniu z niezorganizowaniem przez Sejm wysłuchania publicznego, pozbawiło szansy

---

16 Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., sygn.. akt K 28/04, OTK ZU 71/2005, poz. 81

przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego zabrania głosu na temat całości przedłożonego Ustawy, a nie jedynie złożonych do niego poprawek.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, na głos Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie wypowiadał się w przedmiocie tego zagadnienia. W wyroku z dnia 9 marca 2016 r. wskazał on, że: rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm w ramach trzech czytań wymaga uwzględnienia także pluralistycznego charakteru parlamentu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał konieczność badania tego, czy „przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska” (wyrok o sygn. K 4/06, por. także wspomniany wyrok o sygn. K 35/15 i wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). Z uwagi na to, że Sejm zasadniczo uchwała ustawy zwykłą większością głosów, rozpatrywanie ich projektów w ramach trzech czytań wymaga poszanowania przez tę większość praw mniejszości. Owe prawa obejmują nie tylko możliwość przedłożenia własnych wniosków i poprawek do projektu ustawy, ale również możliwość żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm, a zatem rzetelnego przeanalizowania z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów i opinii organów władzy publicznej uprawnionych do jej wyrażenia<sup>17</sup>.

Dużo poważniejszy charakter ma tryb procedowania przedmiotowej Ustawy na Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Zapis audio – video z posiedzenia rzeczzonej Komisji uwidacznia, iż nie tylko nie rozpoznała ona merytorycznie poprawek przedłożonych przez posłów w toku prac parlamentarnych, lecz przegłosowała poszczególne poprawki *en bloc*, grupując je wedle autorów, a nie ich merytorycznej treści.

Pragniemy przy tym wskazać, że sposób głosowania określa art. 50 Regulaminu Sejmu. Z mocy art. 151 ust. 2 Regulaminu Sejmu przepis ten ma zastosowanie do porządku głosowania projektów ustaw i uchwał na posiedzeniu komisji. Zgodnie z treścią tego pierwszego przepisu najpierw głosuje się wniosek o odrzucenie projektu w całości, o ile został złożony, a następnie poprawki do poszczególnych artykułów. Regulacja ta z całą stanowczością wyklucza możliwość blokowania poprawek i przegłosowywania ich łącznie. Takiego rodzaju działania nie da się pogodzić nie tylko z ideą parlamentu, jako miejsca debaty, ale również z rozpatrzeniem projektu, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Bezpośrednio powoduje to, iż sprawozdanie, które przyjęła w dniu 20 lipca 2017 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka w istocie nie ma charakteru sprawozdania, o którym mowa w Regulaminie Sejmu.

Wątpliwości HFPC budzi również pozytywne zaopiniowanie przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka poprawki zaproponowanej w dniu 18 lipca przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a formalnie zgłoszonej przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości. Stanowi ona, że „Sejm wybiera członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Do poprawki tej sformułować można szereg zastrzeżeń. Po pierwsze poprawka ta nie koresponduje z treścią przyjętej niedawno ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, która w nowelizowanym art. 10 bardzo podobnie reguluje tę kwestię. Dużo poważniejszym zastrzeżeniem jest jednak zakres projektowanej zmiany. Choć przedmiotowa Ustawa zawierała w sobie przepis zmieniający ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, to jednak nie odnosił

---

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK ZU nr 2/A/2016

się on w ogóle do sposobu wyboru sędziów przez Sejm Rzeczypospolitej. Tym samym zgłoszenie przedmiotowej poprawki na etapie II czytania Ustawy musi być uznane za obejście konstytucyjnej zasady III czytań, co przesądza o formalnej niekonstytucyjności omawianej zmiany.

Niezależnie od tego przedmiotowa poprawka musi być również uznana za niekonstytucyjną, nie tylko z powodu sposobu jej uchwalenia. W szczególności wskazać należy, że ustrój Krajowej Rady Sądownictwa dość szczegółowo omówiony jest w treści art. 187 Konstytucji. W punkcie 3 stanowi on, że KRS składa się m.in. z czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Przepis ten, zdaniem HFPC, wyczerpuje kompetencje kreacyjne Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej względem Krajowej Rady Sądownictwa. Z tego powodu jakiegokolwiek normy prawne przyznające władzy ustawodawczej prawo wyboru członków KRS ponad przewidziany w art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji limit muszą być uznane za sprzeczne z Konstytucją RP. Co więcej, tego rodzaju unormowanie kłóci się, zdaniem HFPC, z konstytucyjnymi zasadami trójpodziału władzy i niezależności sądownictwa, i sprawia, że organ, który miałby stać na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, sam nie mógłby korzystać z przymiotu niezależności.

## 7. Konkluzje

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka opiniowana Ustawa prowadzi do likwidacji Sądu Najwyższego, a następnie powołania nowego organu o tej samej nazwie, którego skład ustali w przeważającej mierze władza wykonawcza. Ustawa **zaburzy funkcjonowanie i sprawność działania najwyższej instancji sądowej** w Polsce, przed którą zawisłych jest setki spraw.

Przyjęte w niej rozwiązania w istocie stanowią **próbę obejścia konstytucyjnych gwarancji nieusuwalności oraz niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów**. Efektem ich wprowadzenia będzie **systemowe zagrożenie prawa jednostki do niezależnego i bezstronnego sądu**.

Arbitralność ustawodawcy w połączeniu z tempem prac legislacyjnych w Sejmie podważa zaufanie do państwa, czego skutki będą oplatane zarówno na poziomie obywatelskim, jak również finansowym. Projektodawca przewiduje bowiem, że skutki finansowe Ustawy będą wynosiły **19 mln zł** w pierwszym roku obowiązywania ustawy i **38 mln zł** w kolejnych latach.

Pracom nad zmianą ustawy o SN towarzyszy narracja – rozpowszechniana przez większość parlamentarną oraz niektóre media publiczne – prezentująca wymiar sprawiedliwości w bardzo złym świetle w oderwaniu od rzeczywistych problemów. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, ani zmiana ustawy o SN, ani niekonstytucyjna nowelizacja ustawy o KRS nie usprawni postępowań sądowych w Polsce i nie przyczyni się do rozwiązania problemów borykających polskie sądownictwo.

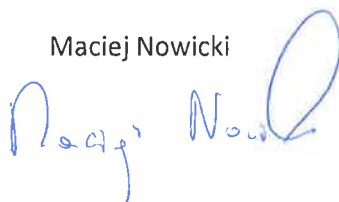
Za rażąco niekonstytucyjne należy uznać przepisy pozwalające na arbitralne zakończenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Rozwiązanie to nosi charakter sankcji za niezgodne z linią polityczną władzy wykonawczej wypowiedzi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i jako takie stanowi **wyraz groźby pod adresem wszystkich innych sędziów, którzy chcieliby stawać w obronie niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości**.

Podobny charakter mają zmiany w zakresie utworzenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W ich rezultacie w Sądzie Najwyższym powstanie dwunastoosobowy „nadsąd”, władny decydować o statusie sędziów oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Dodatkowo znaczne rozbudowanie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w ramach postępowania dyscyplinarnego

sędziów Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych **spowoduje powstanie efektu mrożącego**, negatywnie odbijającego się na rzetelności prowadzonych postępowań sądowych.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Maciej Nowicki



Wiceprezes Zarządu

