

KONSTYTUCYJNE GRANICE ZMIAN USTROJU SĄDOWNICTWA I STATUSU PRAWNEGO SĘDZIÓW

**(NAD?)UŻYCIE ART. 180 UST. 5
KONSTYTUCJI RP**



Konstytucyjne granice zmian ustroju sądownictwa i statusu prawnego sędziów. (Nad?)użycie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP

Redakcja

Stanisław Biernat

Redakcja językowa i projekt graficzny

Marta Borucka

Zdjęcie na okładce

flickr.com/Penn State University Architecture and Landscape Architecture Libraries, CC BY-NC 2.0

Warszawa, wrzesień 2021

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 30 września 2021 r.

Wydawca

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Publikacja powstała w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG.

W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzeczniczych). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

Spis treści

O pomysłach spłaszczenia struktury sądownictwa powszechnego i weryfikacji sędziów. Wprowadzenie do Debaty Helsińskiej.....	4
prof. dr hab. Stanisław Biernat.....	4
Świetlisty miecz konstytucjonalistów	9
prof. dr hab. Ewa Łętowska.....	9
Art. 180 ust. 5 konstytucji – treść prawna i zasady wykładni	13
prof. dr hab. Lech Garlicki.....	13
Konstytucyjne granice zmian ustroju sądownictwa	22
dr hab. prof. UW Ryszard Piotrowski.....	22
Praktyczne aspekty stosowania art. 180 ust. 5 konstytucji.....	28
adw. dr hab. prof. UŁ Anna Rakowska-Trela	28
Pozory reorganizacji sądów a ich upolitycznienie	33
SSO dr hab. prof. UŚ Krystian Markiewicz	33
Przyszłość pseudoreform sądownictwa	39
SSO Dariusz Mazur.....	39
Zmiana ustroju sądownictwa i statusu prawnego sędziów w kontekście zmian ustrojowych prokuratury w 2016 roku	45
prok. Jarosław Onyszczyk	45
O zagrożeniu niekonstytucyjnego spłaszczenia sądownictwa	56
adw. Mikołaj Pietrzak	56
Reorganizacja sądownictwa polskiego w świetle wymogów prawa unijnego i standardów orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.....	61
dr Paweł Filipek.....	61
Wykorzystanie art. 180 ust. 5 konstytucji dla spłaszczenia ustroju sądownictwa powszechnego: prognoza ostrzegawcza	68
prof. dr hab. Stanisław Biernat	68

Debaty Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Debaty Helsińskie to cykliczne spotkania organizowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, podczas których eksperci z różnych dziedzin oraz praktycy omawiają wybrane problemy dotyczące ochrony praw człowieka w Polsce, a także poza jej granicami. Debata *Konstytucyjne granice zmian ustroju sądownictwa i statusu prawnego sędziów. (Nad?)użycie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP* odbyła się 29 czerwca 2021 roku.

ZAPIS WIDEO DEBATY

O pomysłach spłaszczenia struktury sądownictwa powszechnego i weryfikacji sędziów. Wprowadzenie do Debaty Helsińskiej

prof. dr hab. Stanisław Biernat

Uniwersytet Jagielloński, sędzia Trybunału Konstytucyjnego

w stanie spoczynku, były wiceprezes Trybunału

1 • Od kilku lat politycy partii rządzącej zapowiadają poważne zmiany w ustroju sądownictwa powszechnego i położeniu prawnym sędziów. Twierdzą, że odpowiednie projekty ustaw są już sporządzone w Ministerstwie Sprawiedliwości i czekają tylko na decyzję polityczną o rozpoczęciu procesu legislacyjnego. Projekty te nie zostały jak dotąd ujawnione opinii publicznej i nie wiadomo, czy i w jakiej postaci rzeczywiście istnieją. Nie wiadomo też, czy wspomniana „decyzja polityczna” zostanie podjęta, a jeśli tak, to kiedy.

Ze względu jednak na wagę zagadnień, jakie miałyby być przedmiotem zapowiedzianych ustaw, wydaje się celowe przeprowadzenie już teraz, z wyprzedzeniem, pogłębionej dyskusji na temat konstytucyjnych i innych uwarunkowań oraz następstw zapowiedzianych zmian w ustroju sądownictwa powszechnego, a zwłaszcza prawdopodobnych zmian w statusie sędziów. Innym aspektem omawianych zagadnień jest ocena przypuszczalnych zmian ustawowych w świetle prawa Unii Europejskiej.

Forum dla takiej dyskusji stała się Debata Helsińska przeprowadzona online 29 czerwca 2021 r. Do udziału w niej udało się pozyskać wybitnych znawców dyskutowanej problematyki, zarówno teoretyków, jak i praktyków. Niniejsze opracowanie jest plonem tej debaty.

2. Wyjaśnienia wymagają dwie wątpliwości, jakie mogą się na tym tle pojawić:

Po pierwsze, czy debata nie była przedwczesna, skoro jeszcze nie została podjęta wspomniana „decyzja polityczna” o zmianach w ustroju sądownictwa i zmianach w statusie sędziów. W tej kwestii należy jednak zauważyć, że jak uczy doświadczenie kilku ostatnich lat, po przyjęciu decyzji o wniesieniu projektu danej ustawy do Sejmu, jej uchwalenie i podpisanie przez Prezydenta, a także wejście w życie może nastąpić w krótkim czasie. Może nie być zatem czasu wtedy na spokojną i pogłębioną dyskusję prawniczą.

Po drugie, czy jest celowa i w ogóle możliwa dyskusja na temat aspektów konstytucyjnych i europejskich zapowiadanych zmian, skoro nie są znane projekty ustaw. Na tę wątpliwość można odpowiedzieć, że mimo braku dostępu do przygotowywanego materiału normatywnego, już sporo wiadomo o planowanych zmianach na podstawie wypowiedzi polityków i publicystów zajmujących się omawianą problematyką.

3. Konstytucyjnym upoważnieniem miałby być art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. Jest to przepis wprowadzający wyjątek od zasady nieusuwalności sędziego, będącej gwarancją jego niezawisłości.

Art. 180 ust. 5: 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.

Z dostępnych informacji wynika, że w miejsce obecnego trójszczeblowego ustroju sądów powszechnych miałby zostać wprowadzony system dwuszczeblowy. Operację tę określa się potocznie jako spłaszczenie struktury sądownictwa. Taka zmiana ustroju sądownictwa byłaby powiązana z powszechną weryfikacją sędziów. Ci obecnie powoływani do konkretnych sądów (siedziby) mieliby uzyskać wspólny status „sędziów sądów powszechnych”. Sędziowie zostaliby następnie przydzieleni do wyznaczonych sądów, w których mieliby orzekać (według szczebla i miejscowości), albo przeniesieni w stan spoczynku. Kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć w tej materii, kryteria przenoszenia sędziów między sądami lub w stan spoczynku oraz rozwiązania proceduralne nie są znane.

Niniejsza debata została ograniczona do zasygnalizowanych zmian w położeniu sądów powszechnych. Trzeba jednak pamiętać, że pojawiają się także głosy o przygotowywanych tzw. reformach Sądu Najwyższego i sądownictwa administracyjnego.

4. Wiele światła na intencje autorów omawianego przedsięwzięcia rzucają poniższe wypowiedzi Jarosława Kaczyńskiego zawarte w wywiadach z lat 2019–2021:

- Jeśli chodzi o reformę sądów, to jest planowana. My będziemy reformowali państwo, bo jego obecny kształt nie jest przystosowany do naszych warunków politycznych, kulturowych¹.
- Jesteśmy państwem suwerennym i mamy święte prawo, żeby zreformować wymiar sprawiedliwości, który rzeczywiście w tej chwili działa fatalnie, co bardzo szkodzi polskiemu państwu, a przez to polskiemu społeczeństwu, narodowi. I dlatego podejmiemy ten wysiłek².
- My, jeżeli tylko społeczeństwo nam zaufa, do tego wrócimy. Mamy mocną podstawę. Artykuł 180, punkt 5, ustęp 5 konstytucji, daje pełne prawo do przeprowadzenia takiej reformy. I my do tego artykułu będziemy nawiązywać, będziemy to prowadzić. Bez głębokiej reformy sądów, w ogóle naprawienie państwa jest bardzo trudne, bo to jest taka jakby ostatnia barykada, ostatni szczebel decyzyjny w bardzo wielu sprawach, i to nie tylko takich, które odnoszą się do spraw cywilnych czy karnych, ale także administracyjnych³.
- Sędziowie muszą uznawać polską konstytucję i uznawać równość obywateli. Są też oczywiście dobrzy sędziowie, rzetelnie wykonujący swoją pracę, ale reforma jest konieczna⁴.

1 *Zmiany są potrzebne. Jarosław Kaczyński o reformie sądownictwa*, Polskieradio24, dostępne pod adresem: <https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2736718,Zmiany-sa-potrzebne-Jaroslaw-Kaczyński-o-reformie-sadownictwa> (7 września 2021 r.).

2 *Jarosław Kaczyński: podejmiemy wysiłek, aby zreformować wymiar sprawiedliwości*, pap.pl, dostępne pod adresem: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C844855%2Cjaroslaw-kaczyński-podejmiemy-wysiłek-zreformowac-wymiar-sprawiedliwosci> (7 września 2021 r.).

3 *PiS zapowiada dalsze zmiany w sądach. Deklaracja Jarosława Kaczyńskiego*, prawo.pl, dostępne pod adresem: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/pis-zapowiada-dalsze-zmiany-w-sadach-deklaracja-jarosława,484434.html> (7 września 2021 r.).

4 *Kaczyński zapowiedział wprost czystkę wśród sędziów*, oko.press, dostępne pod adresem: <https://oko.press/kaczyński-zapowiedział-wprost-czystkę-wsrod-sedziow/> (7 września 2021 r.).

- Będą zmiany w sądownictwie, to jest sprawa wewnętrzna Polski. Nigdy nie chcieliśmy podważać niezależności sądownictwa, bo to byłoby rzeczywiście naruszenie zasad europejskich. My tylko chcemy znieść fenomen, że w Polsce są sądy politycznie uzależnione od opozycji. A kto w to nie wierzy, niech posłucha taśm Neumanna. Tego nie nagrały służby, tylko jego koledzy. Te sądy są upolitycznione, są po tamtej stronie. Polsce będą potrzebne normalne sądy, które będą się trzymać prawa⁵.
- Obowiązuje doktryna Neumanna. I przede wszystkim – sądy działają wtedy, gdy przestrzegają prawa, czyli ustaw. Owszem, konstytucji też, ale jeśli ktoś uznaje, że tzw. rozproszona kontrola konstytucyjna może wziąć górę nad porządkiem prawnym, to znaczy, że w kraju nie obowiązują ustawy, tylko wola sędziego. Wiem, że są takie socjologiczne teorie prawa – zwłaszcza tam, gdzie jest prawo precedensowe – ale w Polsce i krajach Europy kontynentalnej trzeba przestrzegać prawa stanowionego. I muszą istnieć mechanizmy kontrolne: także wobec sądów. Jak władza nie jest kontrolowalna, to jest zła. Po prostu⁶.
- [...] postaramy się przeprowadzić lepszą operację, uwzględniając pewną zmianę realiów. Będziemy szli w kierunku, w którym jest normalny wymiar sprawiedliwości. W sądach mamy dziś skrajnie ideologiczne i bardzo silne związki polityczne, tyle że nie z władzą, a z opozycją⁷.
- Po tym, co się zaczęło dziać w ostatnich tygodniach, to już właściwie jest anarchia. Sądownictwo w Polsce po prostu wypowiedziało posłuszeństwo nie jakiegokolwiek władzy, tylko obowiązującemu w Polsce prawu i wszystkim regułom, które tworzyły dotąd podstawy polskiego wymiaru sprawiedliwości⁸.

5 *Prezes PIS dla „Rz”:* będą zmiany w sądownictwie, pap.pl, dostępne pod adresem: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C779716%2Cprezes-pis-dla-rz-beda-zmiany-w-sadownictwie-jest-sprawa-wewnetrzna-polski> (7 września 2021 r.).

6 *Kaczyński: oczekiwałem większych zmian w wymiarze sprawiedliwości*, rmf24.pl, dostępne pod adresem: https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-kaczynski-oczekiwalem-wiekszych-zmian-w-wymiarze-sprawiedliw,nld,5244722#crp_state=1 (7 września 2021 r.).

7 *Kaczyński: wiele spraw nie udało się w wymiarze sprawiedliwości. Będziemy szli w kierunku normalności*, gazetaprawna.pl, dostępne pod adresem: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8169829,kaczynski-wiele-spraw-nie-udalo-sie-w-wymiarze-sprawiedliwosci-bedziemy-szli-w-kierunku-normalnosci.html> (7 września 2021 r.).

8 *Jarosław Kaczyński: w wymiarze sprawiedliwości panuje anarchia*, rp.pl, dostępne pod adresem: <https://www.rp.pl/polityka/art9106101-jaroslaw-kaczynski-w-wymiarze-sprawiedliwosci-panuje-anarchia> (7 września 2021 r.).

- Reforma sądownictwa była omawiana przez komitet bezpieczeństwa, na którego czele stoję. Wydaje się, że to jest projekt bardzo dobrze przygotowany, bardzo racjonalny. Nie mówię tu o szczegółach, bo przy legislacji istotne są szczegóły. To jeszcze nie było tak bardzo dokładnie analizowane. W moim przekonaniu powinien zostać podjęty, choć trzeba pamiętać również o kontekście polskim, jak i zewnętrznym⁹.
- [Pytanie dziennikarza:] To będzie zmiana sędziów, czy zmiana procedur i systemu? Procedur, ale i w pewnym wymiarze – jest do tego pełna podstawa w konstytucji – zmiana sędziów. Nie może być w Polsce korporacjonizacji aparatu państwowego. Sądownictwo jako korporacja jest dziś praktycznie poza państwem¹⁰.

9 *Jarosław Kaczyński: podejmiemy wysiłek, aby zreformować wymiar sprawiedliwości*, pap.pl, dostępne pod adresem: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C8444855%2Cjaroslaw-kaczyński-podejmiemy-wysiłek-zreformowac-wymiar-sprawiedliwosci> (7 września 2021 r.).

10 *Kaczyński dla Rzeczypospolitej: będą zmiany w sądownictwie*, rmf24.pl, dostępne pod adresem: https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-kaczyński-dla-rzeczypospolitej-beda-zmiany-w-sadownictwie,nld,4940279#crp_state=1 (7 września 2021 r.).

Świetlisty miecz konstytucjonalistów

prof. dr hab. Ewa Łętowska

*Institut Nauk Prawnych PAN, członek PAN i PAU,
sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku*

1. Dyskusja¹¹ o **granicach zmian ustroju sądownictwa i statusu prawnego sędziów** ma służyć pogłębionej refleksji na temat konstytucyjnych uwarunkowań oraz następstw zapowiadanych zmian w ustroju sądownictwa powszechnego. Tytułowi towarzyszy jednak znamienne dopowiedzenie: „**(Nad?)użycie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP**”. Budzi ono uwagę i skłania do pytań: dlaczego ostrzeżenie? dlaczego teraz? dlaczego Debata Helsińska?

2. Spotkanie, a raczej jego tytuł i formuła, przekazują trzy ważne komunikaty:

- ostrzegawcze wypowiedzenie **obawy o instrumentalizację konstytucji**;
- informację, że dyskusja **wyprzedza pojawienie się oficjalnego projektu legislacyjnego**;
- założenie, że w spotkaniu biorą udział konstytucjoniści – naukowcy i praktycy, w tym grono sędziów TK w stanie spoczynku – ale przy udziale HFPC, co ma **adresować niepokój do szerszego gremium społecznego**.

Wzięte razem, są jednocześnie wyrazem **utruty złudzeń konstytucjonalistów w obliczu doświadczenia** ostatnich kilku lat.

¹¹ *Konstytucyjne granice zmian ustroju sądownictwa i statusu prawnego sędziów. (Nad?) użycie art. 180 ust. 5 Konstytucji. Wkrótce Debata Helsińska*, „Monitor Konstytucyjny”, dostępne pod adresem: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/18562> (3 września 2021 r.).

3. Państwo prawa wygasa¹². W sposób systematyczny następuje **ekspansja władzy poza granice konstytucyjnego standardu demokratycznego państwa prawa i wypieranie zasad *rule of law* przez polityczny decyzyzizm partii rządzącej**. Przejmowanie i uzależnianie instytucji dotąd relatywnie niezależnych od władzy politycznej trwa¹³ (choć różni się poziomem zaawansowania)¹⁴. Trybunał Konstytucyjny, KRS, prokuratura, rzecznik praw obywatelskich, media, autonomia szkół wyższych, wreszcie – sądy. **Wasalizacji towarzyszy zmiana funkcji: z kontrolnej i ostrzegawczej na apologetyczną wobec taktyki ośrodka dyspozycji politycznej**. Odbywa się to nie tylko przez centralizację kompetencji, nomenklaturyzację personalną, posunięcia organizacyjne, wybiórcze finansowanie, lecz także poprzez charakterystyczną grę: legalistycznymi czy pseudolegalistycznymi uzasadnieniami zmian. **Wykorzystuje się tu odwracanie znaczeń instytucji, procesów i procedur, poprzez *Etikettenschwindel***. Tym sposobem kształtuje się nam państwo podwójne, z innym paradygmatem znaczeń i sensów konstytucyjnych – bo konstytucja obowiązuje w swym formalnie niezmienionym kształcie. Ów *Doppelstaat* oznacza rozbieżność między konstytucją i praktyką konstytucyjną.

4. Prawnicy akademicy nie są do tego przyzwyczajeni. Wierzą w herbertowskie kryształowe pojęcia¹⁵, prawa, jakich ich nauczono na studiach i negocjują rzeczywistość, gdy prawo realizuje nie to, co głosi i co miało realizować; gdy jego paradygmaty i znaczenia ulegają zamierzonej i interesownej korupcji. **Prawnicy bywają naiwni: ponieważ prawo to sfera powinności, wzdragają się oceniać dopiero zamierzone projekty legislacyjne**. Zakładają dobrą wiarę reformatorów. Biorą za dobrą monetę podmieniane etykiety. Ulegają w ten sposób perswazji marketingu legislacyjnego. Reagują więc zbyt późno i nie docierają ze swymi racjami do szerszych kręgów. Są spóźnieni; marketing wykonał swe zadanie i zajął już wolne miejsce.

5. Rynek interpretacji jest z zasady konkurencyjny. Interpretować tekst wolno każdemu. Zarówno dyletant, jak i prawoznawca czy manipulator chcą i mogą zabierać

12 Por. E. Łętowska, J. Zajadło, *O wygaszaniu państwa prawa*, Wydawnictwo Arche, Sopot 2020.

13 Por. S. Gregorczyk-Abram i in., *2000 dni bezprawia*, dostępne pod adresem: https://wolnesady.org/files/2000dnibezprawia_internet-1.pdf (3 września 2021 r.).

14 W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Fundacja Liberté, Łódź 2020.

15 Z. Herbert, *Tren Fortynbrasa*: „wierzyłeś w kryształowe pojęcia a nie glinę ludzką / żyłeś ciągłymi skurczami jak we śnie towiłeś chimery” – Fortynbrasa, zwycięzca znający się na rzemiośle wojny i wierzący w konkret odbudowy, oddaje tu hołd Hamletowi – martwemu idealście.

głos. Zdobyć zaś ostatniego, wiążącego słowa w sporze prowadzi do nadania przepisowi (przepisom) prawa znaczenia zgodnego z tą interpretacją. Jest tak zarówno, gdy interpretator nieświadomie się myli, jak i gdy świadomie manipuluje, kierowany – obojętnie – chęcią zysku czy bieżącymi projektami politycznymi. Zwycięstwo w dyskusji interpretacyjnej czyni zaś zwycięzcę panem znaczenia tekstu prawa.

6. Oczywiście żadne próby przekonywania racjami nie trafią do świadomych, interesownych żonglerów etykietami. Konieczne jest jednak dla samych uczestników dyskursu naukowego zrobienie w tych etykietach porządku: nazwanie rzeczy po imieniu i oznaczenie podróbek.

Tak ma się rzecz z zamiarem wykorzystania art. 180 ust. 5 konstytucji do zasadniczej reformy sądownictwa – ze spłaszczeniem struktury i możliwością weryfikacji całego korpusu sędziów. O tym właśnie przepisie mówi pozakonstytucyjny ośrodek dyspozycji politycznej w wywiadach prasowych¹⁶, ogłaszając reformę ustroju sądów. „Mamy mocną podstawę. Artykuł 180, punkt 5, ustęp 5 konstytucji, daje pełne prawo do przeprowadzenia takiej reformy. I my do tego artykułu będziemy nawiązywać, będziemy to prowadzić”.

Zauważmy: przepis, kreujący wyjątek od zasady nieusuwalności sędziów stwarzającej gwarancję niezawisłości sędziowskiej – za sprawą projektu politycznego – awansuje do rangi kompetencyjnej podstawy zasadniczej reformy ustrojowej. Wyjątek w tym ujęciu zmienia się w zasadę, gwarancja – porzuca funkcję obronną i staje się narzędziem czystki, przed którą miała bronić. Weryfikacja konstytucyjności tego zabiegu interpretacyjnego, czy tu aby nie dochodzi tu do (nad)użycia przepisu, ma być rezultatem naszego spotkania.

7. Debata ma jeszcze jeden cel. **Podwójność, podmiana etykiet i znaczeń** pojawia się nie tylko w praktyce konstytucyjnej, ale i w zakresie jurysprudencji, a więc „prawniczej roztropności”¹⁷: tego, czego naucza się na uczelniach prawniczych i co jest

16 Kaczyński: *Wiele spraw nie udało się w wymiarze sprawiedliwości. Będziemy szli w kierunku normalności*, „Dziennik Gazeta Prawna”, dostępne pod adresem: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8169829,kaczynski-wiele-spraw-nie-udalo-sie-w-wymiarze-sprawiedliwosci-bedziemy-szli-w-kierunku-normalnosc.html> (3 września 2021 r.).

17 J. Zajadło, *Prawoznawstwo: gdy rozum śpi, budzą się demony pseudonauki* [w:] E. Łętowska, J. Zajadło, *O wygaszaniu...*, dz. cyt., s. 21.

przedmiotem wiedzy prawniczej. **Nie powinna ona służyć instrumentalnie politykom, łamiąc zasady i reguły**, „odzierając prawoznawstwo z naukowości w imię bieżących celów politycznych”¹⁸.

8. Prawnicy teoretycy działają *imperio rationis*, słowem – mocą racji kryjących się za ich słowami.

Świetliste miecze rycerzy Jedi „to elegancka broń na bardziej cywilizowane czasy”, mówi w Gwiezdnych Wojnach mistrz Obi-Wan Kenobi¹⁹. Taki miecz wymaga specjalistycznych umiejętności i codziennego fechtunku, umiejętności, aby wykazać swój obronny, ukryty potencjał. Prawoznawstwo wymaga świadomości i umiejętności. Dlatego trzeba już zbierać głos. I zbierać argumenty.

Na koniec: całkowicie należy się zgodzić z poglądem Jarosława Kaczyńskiego, gdy ten powiada, że „jak władza nie jest kontrolowalna, to jest zła. Po prostu”²⁰. A przecież to dotyczy władzy politycznej chcącej – wbrew zasadom *rule of law* – dominować nad prawem. Taka władza jest zła. Po prostu.

18 Tamże, s. 22.

19 Obi-Wan Kenobi w filmie *Gwiezdne wojny: nowa nadzieja* mówi: “Your father’s lightsaber. This is the weapon of a Jedi Knight. Not as clumsy or random as a blaster. An elegant weapon, for a more... civilized age”.

20 Kaczyński: *Wiele spraw nie udało się...*, dz. cyt.

Art. 180 ust. 5 konstytucji – treść prawna i zasady wykładni

prof. dr hab. Lech Garlicki

*Uniwersytet Warszawski, były sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku*

1 Treścią omawianego przepisu – zamykającego postanowienia gwarantujące nie-
• usuwalność sędziów (i ustalające ramy dla przenoszenia sędziów na inne stanowisko
bądź w stan spoczynku) – jest odniesienie możliwości takiego przenoszenia do dwóch
sytuacji szczególnych: zmiany ustroju sądów oraz zmiany granic okręgów sądowych.

Jest to **przepis o charakterze wyjątku**, bo:

- z jednej strony – pomija wymaganie, by przeniesienie sędziego (wbrew jego woli) następowało „tylko w przypadkach określonych w ustawie”. W odniesieniu do sytuacji zmiany ustroju sądów nie uchyła to wprawdzie konieczności ustawowego jej dokonania (art. 176 ust. 2 konstytucji), ale otwartym pozostaje pytanie o zakres swobody ustawodawcy w ustalaniu podstaw i przesłanek przenoszenia sędziów. W odniesieniu do sytuacji zmiany granic okręgów sądowych ustawy ustrojowe zawsze delegowały te kompetencje na rzecz ministra sprawiedliwości, można więc przyjąć, że twórcy konstytucji zakładali kontynuację zastanej praktyki;
- z drugiej strony – pomija wymaganie, by przeniesienie mogło nastąpić tylko na mocy orzeczenia sądu. Można to rozumieć jako milczące założenie, że ustawa może ustanawiać procedurę przenoszenia, która nie usuwa bezwzględного charakteru gwarancji wskazanej w art. 180 ust. 2 konstytucji (pominiętej zresztą w art. 180 ust. 3).

Abstrakcyjna (formalistyczna) interpretacja tego przepisu może prowadzić do wniosku, że – o ile tylko ustawodawca uzna potrzebę dokonania zmian ustroju sądów – personalne „przetasowanie” sędziów zasiadających w dotychczasowych sądach należy do czynności

wykonawczych dokonywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, być może, z jakimś udziałem KRS. W takim ujęciu art. 180 ust. 5 konstytucji przedstawiany jest jako *lex specialis* uchylający gwarancje wyznaczone w poprzednich ustępach tego przepisu.

Praktyka stosowania konstytucji z 1997 r. nie dostarczyła żadnych bezpośrednich wskazówek, bo jedyna zasadnicza reforma struktury sądów powszechnych wiązała się z jej rozbudowaniem o sądy apelacyjne, przebiegała więc niejako w drugą stronę. Relewantnych doświadczeń nie dało też utworzenie wojewódzkich sądów administracyjnych, bo nie włączało organów rządowych do podejmowania decyzji personalnych. Natomiast warto zauważyć, że (stary) Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wiele razy o sposobie rozumienia art. 180 konstytucji i wynikających zeń gwarancji.

2. W dzisiejszej rzeczywistości **problem nabiera nowego wymiaru**. Odniesienia do art. 180 ust. 5 konstytucji pojawiają się w narracji przyjmowanej przez niektórych polityków. Zapowiadają oni całościową reformę ustroju sądów powszechnych polegającą m.in. na „spłaszczeniu” ich struktury (dokonaną, oczywiście, w formie ustawy) i odpowiedzialną rewizję kadrową sądownictwa. Artykuł 180 ust. 5 bywa przy tym traktowany jako konstytucyjna podstawa dla pozostawienia ministrowi sprawiedliwości daleko posuniętej swobody w przydzielaniu dotychczasowych sędziów do zreformowanych (nowo tworzonych) sądów bądź do przenoszenia ich w stan spoczynku.

Takie podejście **jest pozbawione prawnego uzasadnienia** przynajmniej z trzech względów:

- opiera się, niemal wyłącznie, na interpretacji art. 180 ust. 5 konstytucji formułowanej w izolacji od innych postanowień konstytucyjnych oraz pomijającej prawną naturę tego przepisu;
- ignoruje konieczność systemowej interpretacji konstytucji, wymagającej, by przepisy o przenoszeniu sędziów pojmować jako element ich ogólnego statusu, wyznaczanego przez zasady niezawisłości i bezstronności sędziów. W szerszej zaś perspektywie rozumienie tych przepisów musi też odpowiadać zasadzie podziału władz, ustrojowej niezależności sądownictwa oraz gwarancji prawa do sądu;
- pomija szerszy – intelektualny i prawny – kontekst tzw. konstytucjonalizmu abuzywnego, nakazujący zastanowienie się nad problemem nadużycia przepisów

konstytucyjnych oraz erozji instytucjonalnych gwarancji ich przestrzegania. Będzie o tym mowa w dalszej części tego opracowania, ale już teraz trzeba wskazać, że gdyby np. miało dojść do zlikwidowania istniejących sądów oraz do rewizji obecnych okręgów sądowych, to oznaczałoby to rewolucyjne zmiany personalne, potencjalnie obejmujące wszystkich sędziów. Tak **masowa interwencja w stabilność statusu obecnych sędziów tworzyłaby – nawet w najbardziej demokratycznym państwie – pokusy do ingerowania w ich niezawisłość oraz bezstronność.**

3. Punktem wyjścia jest **odrzuć wszelkich „izolacjonistycznych interpretacji” art. 180 ust. 5**, traktujących ten przepis jako całościową normę, mogącą stanowić dostateczną podstawę dla przeprowadzenia personalnych przekształceń w sądach powszechnych. Przypomnieć tu należy obserwację Marcina Matczaka, iż takie podejście jest charakterystyczne dla konstytucjonalizmu autorytarnego, preferującego „literalną, ale irracjonalną i akontekstową wykładnię jednego przepisu konstytucyjnego, przy odmowie uznania, że konstytucja jest racjonalną całością”²¹.

Rzeczywista treść art. 180 ust. 5 możliwa jest do ustalenia **tylko na tle całokształtu konstytucyjnych postanowień o statusie sędziego**. Nie można jej dokonywać ani w oderwaniu od całościowego ujęcia zasady nieusuwalności sędziów z art. 180, ani w oderwaniu od roli tej zasady – jako jednej z najbardziej podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Nawet jednak, gdyby ograniczyć się tylko do rozważań nad art. 180 ust. 5, to też nie można zapominać o specyfice prawnej natury tego przepisu. Ustawodawca konstytucyjny nadał mu postać „wyjątku od wyjątku”. Zasadą (wyrażoną w art. 180 ust. 1) jest nieusuwalność sędziego, oznaczająca też jego nieprzenoszalność. Kolejne trzy ustępy tego przepisu ustalają katalog wyjątkowych sytuacji, gdy przeniesienie (lub przeniesienie w stan spoczynku) jest dopuszczalne oraz wskazuje gwarancje proceduralne w tym zakresie. Jest oczywiste, że interpretacja tych przepisów musi czynić zadość ogólnym regułom wykładni prawa, więc – w razie wątpliwości – musi **przybierać charakter zawężający**, wzmacniając podstawowy zakaz usuwania (przenoszenia) sędziego.

21 (ang.) *“a literal, but irrational and acontextual interpretation of a single constitutional provision, while refusing to accept that the Constitution is a rational whole”*. M. Matczak, *The removal of the Polish Citizens’ Rights Ombudsman, Dr. Adam Bodnar*, dostępne pod adresem: [https://verfassun-
gsblog.de/ombudsman-bodnar/](https://verfassun-
gsblog.de/ombudsman-bodnar/) (22 września 2021 r.).

Nie ma powodu, by odmienne reguły interpretacyjne ustalać dla art. 180 ust. 5 konstytucji. Prawda, pozwala on na – wyjątkowe – odstępianie od niektórych innych wymagań ustalonych w art. 180 ust. 2 i 3, ale nie może to oznaczać przekreślenia samej istoty nieprzenoszalności ani też stanowić drogi obejścia nakazów i zakazów ustalonych w tych przepisach. W sposób zdecydowany wyklucza to rozszerzającą interpretację wyjątków, które ustanawia art. 180 ust. 5 w odniesieniu do poprzednich postanowień tego artykułu.

4. Interpretacja art. 180 ust. 5 w oderwaniu od pozostałych przepisów tego artykułu jest prawniczo bezsensowna, co więcej: **cały art. 180 też musi być poddany wykładni systemowej**, więc z jednej strony – wyjaśniany na tle całokształtu konstytucyjnych przepisów o statusie sędziego, z drugiej strony – na tle konstytucyjnego ujęcia pozycji sądownictwa jako odrębnej władzy dysponującej monopolem w wymierzaniu sprawiedliwości.

4.A. Oznacza to najpierw, że **wszelkie regulacje ustawowe dotyczące ustroju sądów (i w jakikolwiek sposób dotykające statusu sędziów) muszą podlegać ocenie, czy i w jakim stopniu mogą wpływać ograniczająco na niezawisłość i bezstronność sędziów**. Konstytucja traktuje zasadę niezawisłości jako normę (wartość) podstawową, a pozostałe jej regulacje o statusie sędziów mają charakter służebny (gwarancyjny) wobec tej zasady. Oczywiście, szczególne wymagania interesu publicznego mogą uzasadniać różnego rodzaju ingerencje w sytuację sędziego, także prowadzące do pozbawienia go stanowiska bądź do przeniesienia na inne miejsce służbowe. Tu ramy prawne wyznaczać musi ustawa, która z jednej strony musi być zgodna ze szczegółowymi wymaganiami zawartymi w konstytucyjnych przepisach o statusie sędziego, ale z drugiej strony podlega też ocenie w świetle zasady niezawisłości. Zmiany ustaw sądowych, nawet pozornie mieszczące się w wymaganiach np. art. 180, stają się niekonstytucyjne, jeżeli w swym całokształcie mogą przekreślić lub istotnie ograniczyć niezawisłość sędziowską. Innymi słowy, ocena ustawodawstwa sądowego ma zawsze charakter dwupoziomowy, bo bada się zarówno zgodność ze szczegółowymi przepisami gwarancyjnymi, jak i zachowanie niezawisłości (bezstronności) sędziów.

Oceny te zawsze zależą od kontekstu i całokształtu przyjmowanej regulacji ustawowej. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że stosuje się tu swego rodzaju **podejście balansujące**, typowe dla koncepcji proporcjonalności w rozumieniu art. 2 konstytucji. Oznacza

to, że badanie konstytucyjności unormowań ustawowych ingerujących np. w zasadę nieusuwalności (nieprzenoszalności) sędziego powinno być dokonywane poprzez ustalenie:

1. czy intensywność ingerencji w status sędziego znajduje dostateczną podstawę w powadze interesu publicznego, któremu ingerencja ta ma służyć;
2. czy dopuszczenie takiej ingerencji znajduje dostateczne zbalansowanie poprzez ustanowienie dodatkowych gwarancji proceduralnych, służących wyłączeniu arbitralności i polityzacji procesu podejmowania decyzji;
3. czy ingerencje przewidziane w danym przepisie (i oceniane na tle całości – starych i nowych – regulacji statusu sędziego) nie prowadzą do przekreślenia istoty zasady niezawisłości lub do wydrążenia jej z rzeczywistej treści. Nie trzeba dodawać, że do takiego przekreślenia dochodzi, gdy destabilizacja pozycji sędziego rodzić może jego podatność na uleganie naciskom zewnętrznym i wewnętrznym.

4.B. Druga perspektywa narzucana przez wykładnię systemową na charakter znacznie ogólniejszy. Konstytucja z 1997 r. wyznacza tu **trzy podstawowe punkty odniesienia**. Przepisy o ustroju sądów (oraz praktyka ich stosowania) muszą czynić zadość:

1. wymaganiu niezależności sądownictwa jako elementu zasady podziału władz (art. 173 w zw. z art. 10);
2. wymaganiom demokratycznego państwa prawnego (rządów prawa – art. 2);
3. wymaganiom ochrony praw jednostki, zwłaszcza prawa do sądu i jego gwarancji wskazanych w art. 45 ust. 1 oraz art. 176. Powiązanie z ochroną praw jednostki jest o tyle istotne, że ujawnia konstytucyjną rolę niezależnego statusu sędziów. Niezależność ta nie jest celem samym w sobie, ale środkiem (gwarancją) zapewnienia jednostce dostępu do sądu, nie tylko ustanowionego przez ustawę, ale też skomponowanego z sędziów zdolnych do orzekania w sposób bezstronny i niezawisły. W tym punkcie regulacje ustroju sądownictwa stają się podporządkowane jednemu z podstawowych celów konstytucji, którym jest ochrona praw fundamentalnych. Te regulacje stają się powiązane z zobowiązaniami i procedurami ochrony tych praw, wynikającymi zarówno z międzynarodowych praw człowieka (zwłaszcza EKPC), jak i z prawa Unii Europejskiej. Takie podejście ustabilizowało się nie tylko w orzecznictwie obu sądów europejskich, lecz także w pierwszym trzydziestolecu polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

Nie ma tu miejsca na rozważenie wszystkich ograniczeń, jakie owe zasady ogólne wyznaczają dla ustawowych regulacji ustroju sądownictwa oraz dla praktyki ich stosowania. Należy poprzestać na podkreśleniu, że jednym z „klasycznych” elementów niezależności władzy sądowniczej jest niezależność od władzy wykonawczej, a zwłaszcza jego segmentu rządowego. Kontynentalna tradycja europejska szczególnie silnie akcentuje tu konieczność zachowania dystansu pomiędzy sądami a ministrem sprawiedliwości.

Nawet więc w tych materiach, gdzie zasada współdziałania władz czy mechanizmy ich równoważenia wymagają udziału władzy wykonawczej, poszukuje się różnych dróg ochrony sądów (sędziów), m. in. przez:

1. koncentrowanie decyzji zewnętrznych raczej w gestii głowy państwa niż organów rządowych;
2. tworzenie szczególnych ciał pośredniczących (rad sądownictwa) ograniczających dyskrejonalność działania władzy wykonawczej;
3. powierzenie sądom właściwości do ostatecznego badania legalności decyzji dotyczących indywidualnych sędziów.

Konstytucja RP przyjęła podobny system, oparty o niezależność pozycji Krajowej Rady Sądownictwa, szeroką właściwość kontrolną sądów oraz kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Zarazem jednak **specyfika polskiego modelu administracji wymiaru sprawiedliwości polega na połączeniu funkcji ministra sprawiedliwości oraz prokuratora generalnego**. Tworzy to szczególne zainteresowanie ministra przebiegiem tych wszystkich spraw, w których prokuratura występuje w charakterze strony lub innego uczestnika postępowania. Tym samym więc tworzy konieczność ukształtowania dodatkowych barier pomiędzy ministrem a sądownictwem, bo zagrożeniu może ulegać nie tylko niezawisłość, ale i bezstronność sędziów. Nie może to pozostawać bez wpływu na sposób interpretacji tych wszystkich przepisów (z art. 180 ust. 5 włącznie), które mogą dawać podstawy ministrowi do podejmowania decyzji dotyczących statusu indywidualnych sędziów.

5. Rozważań nad art. 180 ust. 5 nie można wreszcie prowadzić w oderwaniu od szerszego kontekstu, zwłaszcza – od **procesów typowych dla tzw. konstytucjonalizmu abuzywnego**. Rzutużą one bowiem na jakość procedur i gwarancji, które mają zapewniać,

że zmiany ustroju sądów oraz zmiany granic okręgów sądowych nie przekreślą niezawisłości i bezstronności sędziów. Jak już wskazywałem wyżej, przepisy konstytucyjne nakazują tu przyjęcie **podejścia korelacyjnego: im wyższa jest jakość procedur gwarancyjnych, tym więcej swobody może zostać pozostawione dla przenoszenia sędziów w oparciu o art. 180 ust. 5**. W obecnym stanie prawnym kwestie te są unormowane w art. 71 par. 3 w zw. z art. 73 oraz w art. 75 u.s.p., powierzających odnośnie decyzje ministrowi sprawiedliwości (lub KRS działającej na wniosek ministra) i dopuszczających odwołanie do Sądu Najwyższego. Można też sobie wyobrazić, że przyszła ustawa o reformie struktury sądownictwa przyjmie odrębną regulację trybu przenoszenia sędziów w sytuacjach objętych art. 180 ust. 5. Niemniej, raz jeszcze należy przypomnieć, że systemowa wykładnia tego przepisu wyklucza nadanie przeniesieniom sędziowskim takiej postaci, która zagrozi przekreśleniem ich niezawisłości i bezstronności bądź/i pozostawi Ministrowi dyskrecjonalność w decydowaniu o przeniesieniach sędziowskich.

6. W tej perspektywie wymagają rozważenia dwie kwestie.

Po pierwsze, procedura przenoszenia sędziów zakłada centralne miejsce ministra sprawiedliwości (co samo w sobie nie odbiega od rozwiązań przyjmowanych w całym okresie III RP), zarazem mitygując dyskrecjonalność ministra przez włączenie w proces Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego. W tle tego mechanizmu ważne są też kompetencje kontrolne Trybunału Konstytucyjnego, istotne zwłaszcza gdy pojawiają się nowe rozwiązania ustawodawcze. Cały ten **mechanizm ma jednak sens tylko pod warunkiem, że wszystkie trzy „ciała gwarancyjne” (KRS, TK oraz SN) zachowują zdolność do niezależnego podejmowania rozstrzygnięć**. Jeżeli natomiast ciała te zostają poddane procesowi absorpcji politycznej, ich rozstrzygnięcia mogą stawać się tylko przykrywką legalizującą decyzje podejmowane w ramach władzy rządowej.

Powstaje pytanie, **czy dzisiejszy kształt KRS, Trybunału oraz odpowiedniej izby SN odpowiadają tym wymaganiom gwarancyjnym**. Odpowiedź negatywna prowadziła by do konkluzji, że wszelkie decyzje dotyczące przenoszenia sędziów (i – odpowiednio – przywołujące art. 180 ust. 5) stają się konstytucyjnie wadliwe i mogą przekreślać ich niezawisłość oraz bezstronność. To zaś może pozbawiać tych sędziów przymiotu bezstronności i niezawisłości, a więc dotykać skuteczności podejmowanych przez nich orzeczeń.

Nie rozwiążą tego nawet najbardziej elokwentne prawniczo rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Pamiętać bowiem należy o europejskim wymiarze problemu. Ocena, czy sędzia orzekający w konkretnej sprawie spełnia wymagania wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC bądź z przepisów prawa UE należy – w ostatecznym rachunku – do obu sądów europejskich. Doprowadzenie do sytuacji, w której status znaczącej części sędziów poddaje się zakwestionowaniu, może do końca rozchwiać funkcjonowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Prowadzić to może do wniosku, że **dopuszczalność przeprowadzania zasadniczych reform ustroju sądowego (co zawsze musi łączyć się z ruchami kadrowymi), ulega wyłączeniu w sytuacji, gdy gwarancyjne elementy systemu nie istnieją bądź pozbawione są możliwości niezależnego działania.** W przypadkach krańcowych prowadzi to do automatycznej niekonstytucyjności (a także – sprzeczności z prawem europejskim) takich reform.

Co więcej, **rozważenia wymaga także polityczny kontekst i cel przeprowadzanych reform.** Cechą konstytucjonalizmu abuzywnego jest przecież wykorzystywanie konstytucyjnie przewidzianych mechanizmów i kompetencji w taki sposób, który pozwala na realizację celów (osiąganie końcowych efektów) niepołączalnych z zasadami i wartościami obowiązującej konstytucji. Dotykamy tu szerokiego i skomplikowanego **problemu nadużycia przepisów konstytucyjnych, z czym może wiązać się element działania w złej wierze.** Nie wglębiając się w te rozważania²², pragnę tylko na zakończenie zauważyć, że:

- **problem złej wiary w prawie konstytucyjnym** nie został wprawdzie szerzej rozpracowany ani w polskiej doktrynie, ani w orzecznictwie, ale nie ma – moim zdaniem – przeszkód dla jego podejmowania. Z jednej bowiem strony, jest to konstrukcja znana innym tradycyjnym dziedzinom prawa publicznego, zwłaszcza prawu administracyjnemu oraz prawu międzynarodowemu, a z drugiej strony, jest szeroko obecna w międzynarodowym prawie praw człowieka i odmawia ochrony działaniom abuzywnym. Innymi słowy, wystąpienie elementu złej wiary może osłabiać (przekreślać) domniemanie konstytucyjności ustaw czy innych działań podejmowanych przez władze publiczne;

22 Szerzej starałem się podjąć ten problem w artykule: *Niekonstytucyjność: skutki, formy i procedury*, „Państwo i Prawo”, nr 9/2016.

- typologia sytuacji faktycznych, w których pojawia się nadużycie prawa (uzupełnione elementem złej wiary), jest bogata. W omawianym tu kontekście najwięcej analogii może rysować się wobec techniki **hipokryzji** (a czasem wręcz **oszustwa regulacyjnego**, gdy regulacje lub działania podejmowane przez konstytucyjne organy władzy publicznej zostają ujęte w tekstowo neutralną formę i uzasadniane są powszechnie akceptowalnymi argumentami. Typowe jest też „podczepianie” tych regulacji pod przepisy konstytucyjne, których tekst ma sugerować stosowalność do przyjętych rozwiązań. Jest to manewr o charakterze maskującym, a jego rzeczywisty cel polega na stworzeniu pozorów legalności (konstytucyjności) tych rozwiązań, a zarazem osiągnięciu rezultatów o zupełnie innym wymiarze. Nie trzeba dodawać, że skutki te są nierzadko bardzo wątpliwe z punktu widzenia ochrony wartości, wokół których zbudowany jest system obowiązującej konstytucji;
- **art. 180 ust. 5 konstytucji może służyć takim działaniom** (zwłaszcza gdy poddany zostaje „twórczym” interpretacjom). Już w 2016 r. pojawiały się opinie (Pawła Wilińskiego i Piotra Karlika²³), iż „instrumentalny charakter miałyby wprowadzenie ustawą zmian ustroju czy organizacji sądów, jeżeli ich celem byłoby nie poprawienie funkcjonowania sądów i efektywności ich działania, lecz właśnie możliwość usunięcia określonych sędziów z pełnionych funkcji”. Można bronić poglądu, że takie zastosowanie art. 180 ust. 5 stanowiłoby dodatkowy argument przemawiający za totalną niekonstytucyjnością ustawodawstwa reformującego. Przywołanie tego argumentu rodziłoby, oczywiście, **kwestie dowodowe**, ale w ich rozwiązywaniu znaczącą pomocą mogą okazać się publiczne (i czasami – dość szczere) wypowiedzi przywódców politycznych. Raz jeszcze trzeba też podkreślić, że kontekst konstytucjonalizmu abuzywnego poważnie **osłabia domniemanie konstytucyjności nowo przyjmowanych ustaw**.

23 M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz, t. II*, Wydawnictwo C.K. Beck, Warszawa 2016, s. 1063.

Konstytucyjne granice zmian ustroju sądownictwa

dr hab. prof. UW Ryszard Piotrowski

Uniwersytet Warszawski

1. Żaden przepis konstytucji, także art. 180 ust. 5, nie może być rozumiany jako przyzwolenie na naruszanie jej postanowień, a w szczególności na uchwalenie ustawy, mającej ograniczyć prawa i wolności wbrew regułom zawartym w art. 31 ust. 3 konstytucji. Postanowienia ustawy zasadniczej jako najwyższego prawa RP powinny być interpretowane w sposób zapewniający realizację zasad i wartości konstytucyjnych w największym możliwym stopniu. Wykładnia art. 180 ust. 5 konstytucji powinna uwzględniać konieczność zagwarantowania takiego ustroju sądownictwa, który w pełni i jednoznacznie zapewnia realizację standardów prawa do sądu określonych w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, a więc prawa do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Sądy muszą spełniać wymogi dotyczące ustroju i stosowanej przez nie procedury sformułowane w konstytucji. Spełnienie owych wymagań warunkuje istnienie sądu w konstytucyjnym znaczeniu tego pojęcia.

2. Ustrój sądów, a więc także jego zmiany, określają ustawy. Ustawodawca ma obowiązek uregulowania ustroju sądów, ale nie może – bez zmiany konstytucji – zmieniać konstytucyjnych zasad ustroju sądów, w tym zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zmiany ustroju sądów, dokonywane w politycznym interesie większości parlamentarnej, naruszają zasadę nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 konstytucji). Naruszeniem zasady nieusuwalności sędziów jest w takim samym stopniu arbitralne usunięcie z urzędu jednego sędziego (nie na mocy orzeczenia sądu i nie tylko w przypadkach określonych w ustawie), co usunięcie z urzędu ustawą wszystkich sędziów. Wykładnia art. 180 ust. 5 konstytucji powinna uwzględniać charakter tego przepisu, ustanawiającego wyjątek od reguły nieusuwalności sędziów; wyjątki nie podlegają interpretacji

rozszerzającej, a przepis dopuszczający wyjątki nie może stanowić podstawy kreowania reguł, czyli podstawy zasadniczej zmiany ustroju sądownictwa.

3. Konstytucyjną granicą zmian ustroju sądownictwa jest poszanowanie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 konstytucji i art. 173 konstytucji. Zmiany ustroju sądów prowadzące do stworzenia warunków, w których wątpliwe staje się przekonanie o niezależności sądów i niezawisłości sędziów, powodują zniesienie konstytucyjnie ustanowionego ustroju sądownictwa. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (SK 7/06); prawo to wyklucza zmiany ustroju sądownictwa przekreślające lub ograniczające niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

4. Konstytucyjną granicą zmian ustroju sądownictwa jest zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zmiany ustroju sądów dokonywane w złej wierze, a więc w celu podważenia ich konstytucyjnej tożsamości, naruszają zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Konsekwencją zmian ustroju sądów pozbawiających je tożsamości konstytucyjnej, byłoby naruszenie Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Traktatu o Unii Europejskiej, Karty Praw Podstawowych UE. Sprowadzałyby to immanentne ryzyko wzruszalności orzeczeń tak ukształtowanych sądów przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, jak i możliwość kwestionowania zgodności zmian ustroju sądów z zawartym w Traktacie o Unii Europejskiej, znajdującym zastosowanie do ustroju sądownictwa, nakazem poszanowania demokracji, wolności oraz państwa prawnego, odnoszącym się do struktury i funkcjonowania jego organów, a więc właśnie do ustroju sądownictwa. Rzetelność i sprawność działania sądów jest wartością konstytucyjną, ponieważ służy ochronie prawa gwarantowanego konstytucyjnie. Przepisy, które nie służą rzetelności i sprawności działania sądów, naruszają prawo do sądu.

Konstytucyjnie wykluczone są zmiany ustroju sądownictwa sprowadzające ryzyko pozbawienia sędziów zaufania publicznego, niezbędnego do pełnienia przez nich roli arbitra w konfliktach społecznych, do prawidłowego rozstrzygnięcia tych konfliktów w interesie zachowania spokoju publicznego (K 11/93). Bez zaufania do sędziów ich orzeczenia nie będą akceptowane przez strony i opinię publiczną.

Konstytucyjnie wykluczone są zmiany ustroju sądownictwa pogłębiające kryzys państwa prawnego i praworządności, sprzyjające współlistnieniu prawa i bezprawia ustrojowego.

5. Konstytucyjną granicą zmian ustroju sądownictwa jest respektowanie zasady podziału i równowagi władz. Wprowadzenie zmian ustroju sądów, nadających prawu do sądu iluzoryczny charakter, byłoby naruszeniem „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej (K 45/07).

6. Test konstytucyjnej dopuszczalności zmian ustroju sądów powinien obejmować ocenę zgodności tych zmian:

- z konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi wyznacznikami ustroju sądów i pojęcia sądu jako organu bezstronnego i niezależnego w świetle ustabilizowanego orzecznictwa ETPCz,
- z konstytucyjnymi standardami prawa do sądu,
- z zasadami przyzwoitej legislacji i wymaganiami procedury ustawodawczej,
- z zasadą podziału i równowagi władz oraz zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz;
- z zasadą poszanowania dialogu jako podstawy prawa oraz zasady współdziałania władz, wykluczającej stanowienie prawa dotyczącego władzy sądowniczej z pominięciem tej władzy; im bardziej zmiany ustroju sądownictwa nie odzwierciedlają stanowiska środowiska sędziowskiego, a zarazem służą realizacji politycznych celów większości parlamentarnej i nie mają oparcia w ponadpartyjnym kompromisie, tym bardziej zmiany te są konstytucyjnie niedopuszczalne;
- z wymaganiami dotyczącymi zapewnienia należytego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

7. Tylko o sądach i trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „nie będący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu

i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły”, oraz „nie podlegający czyjemuś wpływowi”²⁴.

Z punktu widzenia językowego art. 173 konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz, zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą, wymaga analizy w kontekście konstytucyjnego wymogu zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie.

Ustanowiona w konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych²⁵. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy sądów i trybunałów wzmocnione przez art. 173 konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy.

Należy podkreślić, że Konstytucja RP nie przewiduje żadnego oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą ze strony rządu, a zwłaszcza ministra sprawiedliwości. Dopuszczenie tego rodzaju oddziaływania nie wynika ani z zadań Rady Ministrów (art. 146 Konstytucji RP) czy premiera (art. 148 Konstytucji RP), ani też z postanowień konstytucji dotyczących ministra sprawiedliwości (art. 187 Konstytucji RP stanowiący, że minister sprawiedliwości wchodzi w skład Krajowej Rady Sądownictwa; jako członek tej rady ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co jest jego konstytucyjnym zadaniem). Z perspektywy art. 173 konstytucji należy uznać za niedopuszczalną

24 B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996, s. 616.

25 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 89.

taką wykładnię ustawy zasadniczej, która stwarzałaby rządowi podstawę kompetencyjną do naruszania odrębności i niezależności władzy sądowniczej²⁶.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wprowadza istotną modyfikację art. 173 Konstytucji RP polegającą na uzupełnieniu treści tego artykułu o słowa „w zakresie orzekania”, których w ustawie zasadniczej nie ma. Konstytucja nie stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz w zakresie orzekania, lecz ustanawia zasadę odrębności i niezależności tej władzy sądów i trybunałów, od której przewiduje wyjątki²⁷.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaakceptowano rolę ministra sprawiedliwości w zakresie oddziaływania na władzę sądowniczą. Trybunał wprawdzie zwraca uwagę na dopuszczalne konstytucyjnie różnicowanie rozwiązań dotyczących nadzoru, ale pogląd ten nie znajduje odzwierciedlenia, na jakie zasługuje. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „podstawowym kryterium ustalenia granic wymiaru sprawiedliwości musi być rozgraniczenie dziedziny, w której sędziowie są niezawisli, oraz sfery wymiaru sprawiedliwości. W tej konfiguracji nakładają się na siebie dwie struktury: struktura sądów jako organów jurysdykcyjnych oraz struktura administracyjna, która tworzy hierarchicznie zorganizowaną administrację sądową. W niektórych wypadkach sfery te mogą pozostawać w konflikcie”²⁸. Już sama możliwość zaistnienia tego rodzaju konfliktu zawiera w sobie immanentne ryzyko naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej²⁹.

Jednak Trybunał Konstytucyjny „świadom tego, że istnieją różne systemy relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w zakresie wymiaru sprawiedliwości”, zaliczył do tych systemów sprawowanie administracji wymiaru sprawiedliwości przez władzę wykonawczą lub też władzę sądowniczą, względnie system, w którym obydwie władze administrację tę wykonują. Trybunał uznał, że nie może „przejmować odpowiedzialności

26 R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 171.

27 Por. R. Piotrowski, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa”, nr 1/2010, s. 21.

28 Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07.

29 Por. R. Piotrowski: *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 172 i nast.

za ustawodawcę i poszukiwać najlepszego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów³⁰. Wydaje się jednak, że ustawodawca najwyraźniej nie prowadził poszukiwań skutkujących separacją władzy sądowniczej zgodnie z literą art. 173 konstytucji i w tym zakresie nie wprowadzono w życie regulacji zawartej w ustawie zasadniczej. Było to zapewne wynikiem presji dotychczasowych doświadczeń. Skonstruowanie nowego modelu wymagałoby reformy strukturalnej, trudnej i ryzykownej ze względu na możliwe niezamierzone skutki uboczne. Przede wszystkim jednak tego rodzaju zmiany nie leżą w interesie większości parlamentarnej stanowiącej polityczne zaplecze rządu, ponieważ prowadzą do zmniejszenia możliwości wywierania wpływu na władzę sądowniczą, a więc do ograniczenia obszaru realnie sprawowanej władzy wykonawczej³¹.

30 Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07.

31 Por. R. Piotrowski: *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 173.

Praktyczne aspekty stosowania art. 180 ust. 5 konstytucji

adw. dr hab. prof. UŁ Anna Rakowska-Trela

Uniwersytet Łódzki, członek Zespołu do spraw Kontroli

Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu RP

1 • Przedmiotem dyskusji jest jeden przepis Konstytucji RP, czyli jej art. 180 ust. 5. Istotą i celem tych rozważań jest nie tyle jednak to, by dekodować jego treść czy ustalać abstrakcyjnie jego ustrojowe znaczenie (teoretyczne lub praktyczne), ile to, żeby ocenić jego sens i rolę zarówno w kontekście dotychczasowych zmian w sądownictwie, jak i proponowanych rozwiązań określanych jako tzw. spłaszczenie struktury sądownictwa, którego szczegółów jeszcze nie znamy. Na temat art. 180 ust. 5 i jego otoczenia prawnego i teoretycznego moi przedmówcy powiedzieli wiele, tak samo jak o tym, jakie ten przepis znajduje miejsce w tym otoczeniu. Aby nie powtarzać tez innych wystąpień, chciałabym zwrócić uwagę na dwa szczególne aspekty analizowanego zagadnienia. Po pierwsze, na zagadnienie praktyczne. Po drugie, trzeba jednak wrócić do przepisu konstytucji i przeanalizować jego treść, aby podjąć próbę odnalezienia miejsca art. 180 ust. 5 w ustawie zasadniczej.

2 • W odniesieniu do pierwszego zagadnienia należy podkreślić, że zmiany, na których kanwie debata się odbywa, czyli zmiany w sądownictwie, czy – jak to przedstawiają projektodawcy – zmiana ustroju sądów, to druga ze stron medalu. Pierwszą z tych stron jest powołanie „wprowadzenie” nowych sędziów do organów władzy sądowniczej, a drugą stroną – wyeliminowanie z sądownictwa dotychczasowych sędziów. Ten pierwszy proces, który odbywa się już od dawna, jest zdecydowanie prostszy. Stosunkowo łatwo było stworzyć taki model i takie procedury, w których niemalże bez przeszkód powołuje się nowych sędziów w trybie pozostającym w sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi. To się dzieje już od jakiegoś czasu.

Trudniej jest natomiast wyeliminować z sądownictwa sędziów, którzy byli powołani dawniej, w procedurze niebudzącej wątpliwości konstytucyjnych. Takie próby były już podejmowane: dotyczyły „pozbywania się” sędziów SN, a także tego, co działo się z Trybunałem Konstytucyjnym i z sędziami do niego powołanymi. Trzeba też pamiętać o odwoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów w latach 2017 i 2018. Należy nadto wspomnieć o wyroku ETPC z 29 czerwca 2021 r.³², który jest „cegiełką” budującą orzecznictwo sądów międzynarodowych w sprawach polskiego wymiaru sprawiedliwości³³, i to dość istotną, bo z uwagi na upływ czasu opinia publiczna zapomniała już o dokonanej przez większość rządzącą wymianie prezesów i wiceprezesów sądów³⁴. Było to jednak bardzo istotne wydarzenie wpływające na funkcjonowanie sądów także dzisiaj i ułatwiające powoływanie tzw. neosędziów, czyli na przeprowadzanie procedur powołania sędziów z udziałem KRS ukształtowanej w myśl nowelizacji z 8 grudnia 2017 roku³⁵.

Istnieją więc dwie strony medalu. Większość parlamentarna, która wprowadza opisane zmiany, argumentuje, że sądy działają źle i trzeba je reformować, bo postępowania sądowe toczą się powoli, a w sądy nie orzekają niesprawiedliwie.

3. Dyscyplinowanie, zastępowanie sędziów i powoływanie nowych nie zmierza jednak do tego, żeby realnie zreformować sądownictwo. Składa się raczej na obraz złych, antyobywatelskich zmian. Należą do nich nadto: posiedzenia niejawne w sprawach cywilnych, rozprawy online (które odrywają obywatela od sądu) czy wprowadzenie jednoosobowych składów w sądach odwoławczych, co osłabia gwarancyjną rolę tej instancji³⁶. Wymienić należy także instytucje wcześniej wprowadzone do postępowania cywilnego, jak choćby możliwość odbierania zeznań na piśmie, co czyni składanie zeznań fikcją, bo istotą przesłuchania świadka czy strony jest bezpośredni kontakt sądu z daną osobą. Wzrasta formalizm.

32 Wyrok ETPC z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skarga nr 27367/18.

33 Zob. np. wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt C-585/18 i in., wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. akt C-791/19.

34 Na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. poz. 1452.

35 *Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2018, poz. 3.

36 Zob. *Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U., poz. 1469.

4. Te wszystkie działania zmierzają do osłabienia nie tylko autorytetu sądownictwa, lecz także zaufania obywatela do sędziego i sądu, co daje poparcie społeczne, by powoływać tzw. neosędziów i usuwać sędziów dotychczasowych, którzy teraz są filarem sądownictwa w znaczeniu konstytucyjnym. W zmienianych procedurach, w szczególności procedurze cywilnej, zaufanie obywatela do sądu przestało być wartością. Zostali jednak jeszcze sędziowie, którzy autorytet i zaufanie starają się budować.

5. Dla przeprowadzania zmian w sądownictwie pojawiają się jednak pewne przeszkody. Są nimi między innymi przepisy konstytucji. Jednak artykułów konstytucji dotyczących sądów, sędziów, niezależności sądów, niezawisłości sędziów jest sporo, w przeciwieństwie do choćby regulacji na temat prokuratury (która nie ma umocowania konstytucyjnego) czy Państwowej Komisji Wyborczej (w odniesieniu do której łatwo było wprowadzić zmiany dotyczące jej składu i powoływania). Tym, na czym większość „reformująca” sądownictwo koncentruje swoje zamierzenia, jest poszukiwanie w przepisach konstytucji nieprecyzyjności, pęknięć, haczyków, o które można się zaczepić, żeby wprowadzić – paradoksalnie – niekonstytucyjne „reformy”. Poszczególne zmiany bowiem, w tym także te zapowiadane, których szczegółów nie znamy, ale które możemy antycypować nauczani dotychczasowymi doświadczeniami, będą niekonstytucyjne – nie dlatego, że nie będą stanowiły zmiany ustroju sądów, o której mowa w art. 180 ust. 5 konstytucji, ale dlatego, że będą pozostawały w sprzeczności z szeregiem wartości, zasad, norm, które z konstytucji wynikają, będą miały charakter instrumentalny, bo nie będą prowadziły do osiągnięcia takich wartości, do jakich reforma sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym powinna zmierzać.

6. Trzeba też krótko zwrócić uwagę na kilka aspektów dotyczących znaczenia i interpretacji art. 180 konstytucji jako całości z punktu widzenia tematu debaty – oczywiście przede wszystkim z uwzględnieniem ust. 5. Przepis ten jest bowiem elementem pewnej całości.

Co do celu i znaczenia tego przepisu trzeba podkreślić, że art. 180 nie ustanawia przywilejów sędziowskich. To nie sędzia ma czerpać satysfakcję i profity z tego, że jest nieusuwalny, z tego, że co do zasady nie wolno go przenieść do innego sądu bądź też w stan spoczynku. Na marginesie warto wskazać, że prokuratorzy nie mają podobnych gwarancji i było to źródło zjawisk polegających na przenoszeniu „niepokornych” prokuratorów do

innych prokuratur. To nie sędzia jest tym, dla kogo ograniczenia i zakazy konstytucyjne są ustanowione. One są bowiem gwarancją dla obywatela – podobnie jak inne zasady czy wartości wspomniane wcześniej, które wynikają choćby z art. 45 konstytucji czy też z innych przepisów zawartych w rozdziale dotyczącym sądów i trybunałów. Zakazy dotyczące przenoszenia sędziów są gwarancjami niezawisłości sędziowskiej. Jeżeli sędzia się nie boi, że zostanie przeniesiony wbrew swojej woli do innego sądu albo w stan spoczynku, niezależnie od kwestii uposażenia, to jest sędzią niezawisłym. Jest to gwarancja dla nas, obywateli, i jest to oczywiste.

7 Sędzia jest obecnie powoływany do pełnienia funkcji w konkretnym sądzie, ze wskazaniem właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej. To jest istotny element nominacji sędziowskiej i stanowi gwarancję niezawisłego działania. Jednocześnie wiąże się on z ograniczeniami wynikającymi z art. 180 ust. 5, a dotyczącymi nieprzenaszalności sędziów. Ta zasada to jedna z gwarancji niezawisłości sędziów, a – idąc dalej – gwarancja naszego, obywateli, prawa do sądu, niezależnego sądu. Jest to warunek konieczny dla istnienia niezawisłości sędziowskiej. Ten zakaz nieprzenaszalności nie ma oczywiście charakteru absolutnego, a wyjątki od niego są określone w art. 180 ust. 5. Mamy tu jednak – co trzeba podkreślić – do czynienia z wyjątkami, a więc powinny być one interpretowane w sposób zawężający, z pewnością nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

Jeśli chodzi o art. 180 ust. 5 konstytucji, to gwarancje w nim określone są nieco słabsze niż gwarancje wynikające ze wcześniejszych ustępów art. 180, ale trzeba pamiętać, że istnieją. Na początek warto zwrócić uwagę, że przeniesienia sędziów, po spełnieniu warunków konstytucyjnych, może dokonywać minister sprawiedliwości, będący aktualnie jednocześnie prokuratorem generalnym i członkiem Rady Ministrów, co obniża realne gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

8 Jak stanowi art. 180 ust. 5, do przeniesienia może dojść w przypadku zmiany ustroju sądów, a więc w razie reformy sądownictwa, będącej obecnie nośnym hasłem rządzących. Taka reforma, czyli konstytucyjna zmiana ustroju sądów, to nie jest jednak każde widzimisię władzy. Tutaj znaczenia nabierają inne zasady i wymogi konstytucyjne. Reforma sądów to jest oczywiście pojęcie pojemne. Obejmuje ono rozmaite stany, formy zmian, może oznaczać tworzenie, likwidację sądów, zmiany właściwości rzeczowej, miejscowej czy funkcjonalnej, ale ma swoje granice. Takie zmiany, aby odpowiadały

konstytucji, koniecznie muszą być uzasadnione, celowe, racjonalne, muszą być zgodne z wartościami i zasadami konstytucyjnymi, muszą zmierzać do lepszej realizacji prawa do sądu, o której mowa w art. 45 konstytucji. I tylko w tych warunkach, tylko przy przeprowadzaniu reformy sądownictwa z uwzględnieniem tych wymienionych wartości konstytucyjnych, jej zasad i celów, będzie można mówić, że taka zmiana pozostawałaby w zgodzie z ustawą zasadniczą.

Podsumowując: nie każda zmiana ustroju sądów, ale tylko taka, która zmierza do rzeczywistej realizacji prawa do sądu, do lepszego zagwarantowania jednostkom i innym podmiotom, które potrzebują z tego prawa skorzystać, może usprawiedliwiać przeniesienie sędziego do innego sądu bądź też przeniesienie sędziego w stan spoczynku po spełnieniu jeszcze wielu innych warunków. To w takim aspekcie będą musiały być oceniane wszelkie propozycje „reformy” sądownictwa, i to nie tylko w Polsce, lecz być może także – w razie zaistnienia takiej konieczności – przez sądy międzynarodowe.

Pozory reorganizacji sądów a ich upolitycznienie

SSO dr hab. prof. UŚ Krystian Markiewicz

Uniwersytet Śląski, sędzia Sądu Okręgowego w Katowicach,
prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”

1. Była już mowa o konstytucyjnych (art. 180 ust. 5 Konstytucji RP) i międzynarodowych uwarunkowaniach reorganizacji sądownictwa wynikających z aktów prawa. Trudno nie zgodzić się z przedmówcami wskazującymi na warunki legalności takich działań. Swoją wypowiedź dotyczącą głównie przewidywanych następstw zapowiadanych zmian tzw. spłaszczenia struktury sądownictwa chcę odnieść do realiów funkcjonowania polskich sądów.

2. **Mamy zapasć sądownictwa** – wg ostatniego raportu dotyczącego stanu sądów rejonowych³⁷ średni czas postępowania w sprawach cywilnych wydłużył się w ciągu ostatnich pięciu lat o ok. 44 procent. Można zakładać, że podobna sytuacja dotyczy pozostałych sądów. W kontekście prawa do sądu konstatacja jest prosta: władza pozbawia ludzi tego prawa w każdym jego aspekcie:

1. w znaczeniu dostępu do sądu ustanowionego ustawą;
2. pozbawia ludzi szans na sprawne i rzetelne postępowanie;
3. w znaczeniu prawa do rozstrzygnięcia, bo ludzie umierają, zanim doczekają się wyroku³⁸;

37 A. Begier, R. Cebula, Ł. Małecki-Tepicht, M. Plaskacz, A. Wypych-Knieć, U. Żółtak, *Obietnice, a rzeczywistość - statystyki sądów rejonowych po 5 latach „reform”*, Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, Warszawa 2021 (w przygotowaniu).

38 P. Nowosielska, M. Kryszkiewicz, *TK bada ustawę dezubekizacyjną od 3 lat. Zacznie od nowa*, „Dziennik Gazeta Prawna”, dostępne pod adresem: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8077922,ustawa-dezubekizacyjna-prace-w-tk-od-nowa.html> (2 września 2021 r.).

4. wreszcie z uwagi na wątpliwości ustrojowe co do powołań sędziowskich i rozbudowany system nadzwyczajnych środków zaskarżania nie możemy mówić o stabilności orzeczeń i przewidywalności prawa.

Sytuacja stale się pogarsza m.in. przez dalsze chaotyczne zmiany prowadzące do faktycznego i prawnego zamykania sądów, czego przykładem jest ostatnia ustawa przyjęta w związku z pandemią koronawirusa³⁹.

3. Nikt chyba nie ma wątpliwości co do tego, co wynika ze standardów wskazanych przez trybunały europejskie – omawiana reorganizacja nie polepszy ani sytuacji sądownictwa, ani przede wszystkim ludzi chcących realizować swoje prawa przed sądem. Mówiąc obrazowo, pacjent ledwo żyje i każda zmiana to ryzyko śmierci, a tak drastyczna i niepotrzebna modyfikacja jak spłaszczenie struktury sądów bez odpowiedniego przygotowania będzie oznaczała chaos, z którego nie wyjdziemy przez kilkanaście lat. Być może taki jest też cel zapowiadanych zmian.

4. Odpowiadając na pytanie, do czego powinny zmierzać zmiany reorganizacyjne sądownictwa, odwołuję się do wystąpienia dr. Pawła Filipka⁴⁰. Wiadomo jest, że rzeczywistym celem nie jest reorganizacja w celu polepszenia realizacji prawa do sądu (takich analiz Ministerstwo Sprawiedliwości nie przedstawiło), a zastraszenie i represje wobec tzw. niepokornych sędziów będących – jak utyskuje lider PiS, rządzącej partii – „ostatnią barykadą” przed całkowitym przejęciem sądownictwa⁴¹. Ten kolejny etap „reformy” ma pozwolić na wyeliminowanie niechcianych przez polityków sędziów poprzez brak ich powołania do konkretnego „spłaszczonego” sądu. Takie powołanie najprawdopodobniej wymagałoby decyzji prezydenta, być może we współpracy z upolitycznioną Krajową Radą Sądownictwa. Ministerstwo Sprawiedliwości zdaje sobie sprawę z tego, że takie działania

39 Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. zmieniająca z dniem 3 lipca 2021 r. ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2021 poz. 1090).

40 Zob. Referat P. Filipka, *Reorganizacja sądownictwa polskiego w świetle wymogów prawa unijnego i standardów orzeczniczych Trybunatu Sprawiedliwości Unii Europejskiej*.

41 Zob. K. Gajda, K. Markiewicz, *Disciplinary proceedings as an instrument of breaking the rule of law*, „Hague Journal on the Rule of Law”, dostępne pod adresem: <https://link.springer.com/journal/40803> (23 września 2021 r.), nr 3/2020, K. Kościerzyński (red.) *Wymiar sprawiedliwości pod presją – represje jako metoda walki o przejęcie kontroli nad władzą sądowniczą i Prokuraturą w Polsce. Lata 2015–2019*, Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, Warszawa 2019.

będą nielegalne – tak jak nielegalne było wyrzucanie prezesów sądów powszechnych⁴² czy sędziów SN w ramach reorganizacji sądów⁴³. Zapewne jednak minister sprawiedliwości jest też świadom nieprzygotowania merytorycznego resortu do takiej poważnej operacji organizacyjnej, ustrojowej i procesowej, a w konsekwencji kosztów społecznych tych zmian. Minister wie także, że taka próba destabilizacji sądownictwa nie obędzie się bez twardej walki z sędziami. Przypomnę, że walka o to, by usunąć sędziów Sądu Najwyższego, skończyła się porażką resortu, a walka o to, by neosędziowie nie zasiadali w Sądzie Najwyższym, trwa do tej pory⁴⁴ (zob. wyroki NSA z 6 maja 2021 r.⁴⁵ oraz poprzedzający te orzeczenia wyrok TSUE z 2 marca 2021 r.⁴⁶).

5. Odnosząc się dalej do wykorzystywania przez władzę polityczną praktyki reorganizacyjnej poprzez działania MS w tym zakresie, należy przypomnieć sytuację likwidacji 79 tzw. małych sądów przez ówczesnego ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina. Dokonał tego w drodze rozporządzenia wydanego w trybie podobnym do tego, którym posługuje się obecna władza. Z dniem 1 stycznia 2013 r. zniesiono 79 sądów rejonowych na podstawie rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych i z 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych⁴⁷.

6. Niepewny los 545 sędziów przenoszonych z miejsca na miejsce przez podsekretarzy stanu trwał do 28 stycznia 2014 r., kiedy została wydana uchwała pełnego składu SN w sprawie BSA I-4110-4/13⁴⁸, w której SN stwierdził, że w wydaniu decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p.

42 Wyrok ETPC z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Bojara i Broda przeciwko Polsce*, skargi nr 26691/18, 27367/18.

43 Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie *Komisja przeciwko Polsce*, sygn. akt C-619/18.

44 Zob. T. Zawisłak, *Niektórzy mówią o nich kamikadze*, „IUSTITIA”, nr 3(33)/2018, dostępne pod adresem: https://www.kwartalnikiustitia.pl/niektorzy-mowia-o-nich-kamikadze_9559 (2 września 2021 r.).

45 Wyroki NSA z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18.

46 Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie A.B. i inni, sygn. akt C-824/18.

47 Dz.U. poz. 1123, zob. na ten temat: M. Stanek, *Likwidacja 79 sądów rejonowych przez ministra sprawiedliwości i jej skutki*, „IUSTITIA”, nr 4/2016, s. 173–176.

48 OSNKW Nr 4/2014, poz. 31, Biul. SN Nr 4/2014.

minister sprawiedliwości nie może być zastąpiony przez sekretarza ani podsekretarza stanu. W uchwale pełnego składu SN ustalił niestety kompetencje MS do przenoszenia sędziów⁴⁹, podobnie jak kiedyś TK⁵⁰ uznał za konstytucyjne kompetencje ministra do zarządzania sądami, czego do tej pory ponosimy konsekwencje.

7. Ostatecznie jednak SN w wyroku z 27 lipca 2016 r.⁵¹ w sprawie z odwołań ok. 300 • przenoszonych sędziów od decyzji ministra sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia na inne miejsca służbowe uchylił zaskarżone decyzje. W ocenie SN przepisy stanowiące podstawę prawną zaskarżonych decyzji (art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p.) – przewidujące samodzielną kompetencję ministra sprawiedliwości do przeniesienia sędziego sądu powszechnego bez jego zgody na inne miejsce służbowe w następstwie zniesienia sądu, który stanowił jego siedzibę wyznaczoną mu przez prezydenta RP w trybie art. 55 § 3 zd. 1 u.s.p. na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (a więc przy akcie powołania na urząd sędziowski) – pozostają w sprzeczności z wzorcami wynikającymi z art. 180 ust. 5 w zw. z art. 180 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 186 ust. 1 oraz w zw. z art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

8. Sąd Najwyższy dodał, że naczelną zasadą ustrojową wynikającą z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jest nie tylko nieusuwalność sędziego z zajmowanego urzędu, lecz również to, że sędzia orzeka (sprawuje wymiar sprawiedliwości) tylko w obrębie jednej, konkretnie wyznaczonej siedziby, którą określa akt powołania przez prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179 Konstytucji RP). Dlatego w orzecznictwie trafnie przyjmuje się, że siedziba sędziego to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny), w którym sprawuje on wymiar sprawiedliwości⁵², co jest jednym z wielu czynników kształtujących status sędziego. Sędzia otrzymuje od Prezydenta akt powołania do konkretnego sądu, a nie akt powołania na „jakieś” stanowisko sędziowskie (bez określenia obszaru jego jurysdykcji).

49 Zob. referat R. Piotrowskiego, *Konstytucyjne granice zmian ustroju sądownictwa*.

50 Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda* [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea Praxis Aurea Theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 2909–2940.

51 Wyrok SN z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. akt III KRS 46/12, LEX nr 2110960.

52 Por. uchwała SN z 17 lipca 2007 r., sygn. akt III CZP 81/07, OSNC Nr 10/2007, poz. 154.

Zdaniem SN:

ustawowa regulacja art. 75 § 2 pkt 1 i § 3 u.s.p. w zakresie, w jakim powierza ministrowi sprawiedliwości samodzielną kompetencję do podejmowania decyzji w procedurze przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, z pominięciem udziału innych organów władzy państwowej (prezydenta RP), a przede wszystkim z pominięciem organu władzy sądowniczej, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, nie odpowiada wzorcom ustrojowym określonym w art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Oceniana regulacja ustawowa (art. 75 § 2 pkt 1 i § 3 u.s.p.), na podstawie której minister sprawiedliwości wydał zaskarżone decyzje, nie respektuje również ustrojowej pozycji władzy sądowniczej w stosunku do pozostałych władz (art. 10 ust. 1 i art. 173 konstytucji).

9. Wydaje się więc, że zapewne w przypadku reorganizacji ustawodawca zdecyduje się na: a) ponowne powołania przez prezydenta; b) z niewiadomą rolą KRS, która obecnie funkcjonuje w sposób niezgodny z konstytucją⁵³; c) z nieograniczoną niczym, w tym terminem, kompetencją prezydenta do podjęcia decyzji (bo tak kiedyś orzekł TK⁵⁴) oraz d) z zapewne forsowaną koncepcją braku możliwości zaskarżania decyzji prezydenta do sądu, co również niestety znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK, WSA i NSA. Mam nadzieję, że to szkodliwe założenie o braku możliwości kontroli decyzji prezydenta zostanie niebawem wyeliminowane przez TSUE⁵⁵. W konsekwencji, w moim przekonaniu, takie powołanie sądów i sędziów nie będzie spełniało wymogu sądu ustanowionego na podstawie prawa⁵⁶. To oczywiście otworzy nam wszystkim nowy front walki i destabilizację systemu, którego cenę poniosą przede wszystkim ludzie.

10. Uważam jednak, że politycy pójdą inną drogą, dobrze im znaną, czyli wojny hybrydowej. Przypomnę, co wydarzyło się nie tak dawno; otóż minister sprawiedliwości utworzył w sposób arbitralny i nieracjonalny Sąd Okręgowy w Rybniku⁵⁷, a lada moment powstanie Sąd Okręgowy w Sosnowcu, jako kolejny z sądów w obszarze właściwości Sądu

53 Wyroki NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18.

54 Wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, Dz.U. z 2012 r. poz. 672, s. 9797, ze zdaniem odrębnym P. Tulei, zob. P. Gtógowski, *Uwagi na temat odmowy powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP*, „IUSTITIA”, nr 1/2019, s. 37–44.

55 Opinia Rzecznika Generalnego TSUE w sprawie C-508/19.

56 Pytanie prejudycjalne w sprawie C-181/21.

57 *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 października 2019 roku w sprawie utworzenia Sądu Okręgowego w Rybniku*, Dz.U. 2019 poz. 1938.

Apelacyjnego w Katowicach. W krótkim czasie tworzy się dwa dodatkowe zbędne sądy okręgowe, bywa że bez żadnej infrastruktury, z siedzibą oddaloną od funkcjonujących sądów okręgowych o 15 minut jazdy środkami komunikacji miejskiej, z nowymi władzami i nowymi sędziami. Te czynności podejmowane są na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p., zgodnie z którym minister sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzeń: tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby, obszary właściwości i zakres rozpoznawanych przez nie spraw. Czy ktoś zastanawia się nad takimi cząstkowymi reorganizacjami, gdzie powstają neosądy z obsadą sędziowską tworzoną od zera (podobnie jak w przypadku Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN), czy w tym wypadku bierze się pod uwagę takie wymogi jak poprawa efektywności sądów, jak gwarancje instytucjonalne? Otóż nie zauważyłem szerszych wypowiedzi w tym zakresie, a tym samym koszty takich zmian dla ministerstwa to jedynie wymiar finansowy, który przecież nie odgrywa dla decydentów politycznych większej roli.

11. Podsumowując, przyszłość widzę w pełzających zmianach organizacyjnych i tworzeniu nowych sądów, nad którymi resort będzie miał pełną kontrolę oraz obsadzeniu stanowisk sądowych wygodnymi ludźmi i wciąż niejawnemu systemowi losowego przydziału spraw⁵⁸. Wbrew pozorom MS swoje marzenia o kontroli nad sądami i wydawanymi wyrokami może osiągnąć nie tylko przez frontálną likwidację sądów, lecz także przez ich tworzenie. Doświadczenia ostatnich lat są takie, że próba przejmowania sądownictwa odbywała się nie tylko przez usuwanie sędziów, bo z tym idzie opornie, ale przez powoływanie swoich. A „swoich” neosędziów upolityczniona KRS awansowała na tyle dużo, że cel zdobycia swoich kadr w sądach powszechnych w dużej mierze już został osiągnięty. Paradoksalnie reorganizacja sądów poprzez spłaszczenie ich struktury byłaby ciosem skierowanym przeciwko beneficjentom tzw. dobrej zmiany, którzy w ostatnich latach osiągnęli awans życia. Przedstawione działania będą wspierane niezwykle groźnymi i niekonstytucyjnymi zmianami procesowymi, takimi jak tajność posiedzeń, jednoosobowe składy, zażalenia równoległe. To zapewni większą swobodę w wydawaniu oczekiwanych politycznie orzeczeń w zaciszu gabinetów i z ograniczoną ich kontrolą. Takie działania w sposób oczywisty osłabiają gwarancję prawa do sądu, ale – co gorsza – sprawiają, że ludzi uczy się żyć „bez sądów”.

58 *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie utworzenia Sądu Okręgowego w Sosnowcu*, Dz.U 2021, poz. 528 oraz *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Sądu Okręgowego w Sosnowcu*, Dz.U 2021, poz. 1554.

Przyszłość pseudoreform sądownictwa

SSO Dariusz Mazur

*Sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie,
rzecznik Stowarzyszenia Sędziów „Themis”*

1. Co do zasady zmiana organizacji sądów powszechnych polegająca na likwidacji jednego ze szczebli sądownictwa, przypuszczalnie połączona również ze zmianą granic okręgów sądowych (do czego jeszcze powrócę), spełnia warunki brzegowe „zmiany ustroju sądów” w rozumieniu art. 180 ust. 5 konstytucji, która uzasadnia przeniesienie sędziów do innego sądu lub w stan spoczynku (z pozostawieniem im pełnego uposażenia).

W zasadzie więc nasze spotkanie powinno sprowadzać się do analizy sensowności proponowanych zmian i wynikających z nich potencjalnych korzyści dla obywateli i polskiego wymiaru sprawiedliwości, bo tylko takie względy mogą uzasadniać zmianę struktury sądownictwa. Problem jednak w tym, że nie znamy żadnych założeń proponowanej reformy, gdyż tak naprawdę nie mamy nawet pewności, który szczebel sądownictwa powszechnego ulegnie likwidacji, oraz – o ile wyraźnie został zasygnalizowany zamiar weryfikacji, względnie nawet renomacji sędziów – o tyle kompletnie nie wiadomo, według jakiego klucza i przez jaki organ sędziowie mieliby zostać zweryfikowani. Jak stwierdzono w komentarzu do konstytucji pod red. M. Safjana i L. Boska: „Podobnie instrumentalny charakter miałyby wprowadzanie ustawą zmian ustroju czy organizacji sądów, jeśli ich celem byłoby nie poprawienie funkcjonowania sądów i efektywności ich działania, lecz właśnie możliwość usunięcia określonych sędziów z pełnionych funkcji”⁵⁹.

2. Podchodzimy z wielką podejrzliwością do reformy sądownictwa (sygnalizowanej w drodze kontrolowanych przecieków medialnych) zmierzającej w stronę „spłaszczenia” jego struktury, do czego mamy pełne podstawy, wynikające choćby z omówionych

59 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*, dz. cyt.

poniżej elementów dotychczasowych pseudoreform wymiaru sprawiedliwości, których wspólną, przebijającą się cechą jest dążenie za wszelką cenę do przejęcia kontroli nad sądownictwem poprzez uzyskanie kontroli nad wyborem sędziów funkcyjnych w sądach powszechnych, a także sędziów SN. Przebiegało ono w następujących etapach:

1. pierwsza próba pseudoreformy Sądu Najwyższego z lipca 2017 r., która miała się sprowadzać do przerwania kadencji wszystkich sędziów SN i upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do arbitralnego wyznaczenia ich tymczasowych (ale powołanych na nieokreślony okres) następców. Jako uzasadnienie wprowadzanych zmian, które w sposób oczywisty i bezdyskusyjny naruszały zasadę nieusuwalności sędziów, również wówczas powoływany był art. 180 ust. 5 konstytucji, oraz rzekoma dekomunizacja SN;
2. pierwsza pseudoreforma sądownictwa powszechnego, z sierpnia 2017 r., która umożliwiła Ministrowi Sprawiedliwości w okresie przejściowym przerwanie kadencji prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i arbitralne wyznaczenie ich następców, a w późniejszym okresie – umożliwiła mu arbitralne wyznaczanie prezesów i wiceprezesów sądów, bez jakiegokolwiek wpływu samorządu sędziowskiego. Charakterystyczne jest, że – ze względu na opór środowiska sędziowskiego – w okresie przejściowym wymieniono zaledwie około 20 procent prezesów i wiceprezesów sądów. Jak się okazało, następcy prezesów zostali wyznaczeni według klucza politycznej lojalności, bardzo często spośród osób nieposiadających żadnego doświadczenia zarządczego, a nawet karanych dyscyplinarnie;
3. kolejnym elementem pseudoreformy sądownictwa powszechnego zmierzającym do obsadzenia kluczowych pozycji w sądownictwie własnymi ludźmi było wprowadzenie systemu losowego przydziału spraw, co ma odciążać przewodniczących wydziałów od pracy i umożliwić tworzenie większych jednostek (zaraz po wprowadzeniu tego systemu zlikwidowano, bądź próbowano zlikwidować kilka wydziałów sądów powszechnych, łącząc je z innymi wydziałami równoległymi, i niejako na próbę tworząc w ten sposób większe jednostki). **Co istotne, system losowy umożliwia różne rodzaje ręcznej ingerencji w sposób przydziału spraw przez nowo powołanych kierowników jednostek;**
4. druga edycja pseudoreformy Sądu Najwyższego, gdzie obniżono wiek emerytalny sędziów, co miało doprowadzić do odsunięcia od orzekania około 30 procent czynnych sędziów – zostało to zakwestionowane przez TSUE jako naruszające zasadę nieusuwalności sędziów;

5. pseudoreforma KRS, która – z naruszeniem konstytucji – doprowadziła do upolitycznienia trybu wyboru sędziów – członków tego organu. Argumentem za wprowadzeniem zmian w sposobie wyboru KRS był rzekomy zamiar demokratyzacji składu sędziowskiej części tego organu, który wcześniej istotnie był zdominowany przez sędziów sądów wyższego rzędu, z epizodycznym udziałem sędziów sądów rejonowych. W efekcie uzyskano organ zdominowany przez sędziów sądów rejonowych (z demokratyzacji nic nie wyszło), ale za to absolutnie politycznie lojalny, który częstokroć ocenia sędziów według kryteriów pozamerytorycznych i nie podejmuje żadnych działań w obronie niezależności sądownictwa;
6. kolejny etap pseudoreformy SN zmierzający do przejęcia kontroli nad sędziami funkcyjnymi (pierwszą prezes i prezesami poszczególnych izb) przy zastosowaniu metod wypróbowanych wcześniej przy przejmowaniu funkcji prezesa TK (m.in. obniżenie *quorum* na zgromadzeniu wyborczym i wprowadzenie funkcji *interrexa*);
7. w międzyczasie wprowadzono pseudoreformę trybu postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, której główną cechą jest absolutna centralizacja politycznie motywowanych postępowań dyscyplinarnych przeciwko „niepokornym” sędziom. Centralizacja przejawia się nie tylko w tym, że – pomimo rozbudowanej sieci lokalnych rzeczników dyscyplinarnych – wszystkie sprawy przeciwko „niepokornym” sędziom prowadzi zaledwie trzech centralnych rzeczników dyscyplinarnych. Drugi aspekt realizuje się w często niedostrzeganym fakcie, że w odniesieniu do nowych deliktów dyscyplinarnych wprowadzonych tzw. ustawą kagańcową (kwestionowanie statusu neoizb SN, statusu neo-KRS i sędziów wypromowanych z jej udziałem) Izba Dyscyplinarna SN jest właściwa zarówno jako sąd pierwszej, jak i drugiej instancji (podobnie jak w sprawach o uchylenie immunitetu). Tak więc została stworzona potencjalnie bardzo szybka ścieżka dyscyplinowania „niepokornych” sędziów, których losy zostały powierzone w ręce zaledwie ok. 15 potencjalnie najbardziej lojalnych osób – trzech centralnych rzeczników, oraz 12 członków Izby Dyscyplinarnej SN).

3. Poświęciłem wiele miejsca, aby omówić oczywiste elementy dotychczasowej pseudoreformy, nie tylko po to, aby Państwa przekonać do tego, że – patrząc na przebieg i efekty dotychczasowych zmian – nie sposób zakładać, że tym razem celem jest cokolwiek innego, niż pogłębienie kontroli personalnej nad sądownictwem. Do tego zapewne nie muszę Państwa przekonywać.

Równie istotne jest to, że można przyjąć założenie, iż dalsza pseudoreforma będzie działaniem najprawdopodobniej bezprawnym, ale wynikającym z logiki i kierunku dotychczasowych zmian oraz dokonywanym przy użyciu wypracowanych do tej pory metod.

4. Etap, który ma obecnie nastąpić pod postacią „spłaszczenia struktury sądownictwa powszechnego”, najprawdopodobniej nie był od początku z góry zaplanowany, został on wymuszony niepowodzeniem dotychczasowych działań. Mam na myśli oczywiście niepowodzenie w kategoriach, w jakich sytuację ocenia obóz władzy, tj. osiągnięcia kontroli politycznej nad sądownictwem. **Metoda przejęcia kontroli poprzez obsadzenie na stanowiskach kierowniczych w sądach uległej kadry zarządzającej i zastraszenie sędziów postrzeganych jako liderzy sędziowskiego oporu postępowaniami dyscyplinarnymi nie zadziałała jako wystarczająco efektywny generator efektu mrożącego. Sądy, co do zasady, nadal orzekają w sposób niezawisły.**

Ewentualny dalszy etap pseudoreformy będzie dążył do wyeliminowania dotychczasowych niedostatków w procesie politycznego podporządkowywania sądownictwa, które niewątpliwie stanowią:

1. wciąż szczupłe zaplecze personalne zwolenników metod „dobrej zmiany” w sądownictwie, które uniemożliwia obsadzenie wszystkich kierowniczych stanowisk w sądach powszechnych przy zachowaniu obecnej struktury sądownictwa;
2. zbyt niska efektywność, a z drugiej strony wysoki koszt polityczny (z perspektywy międzynarodowej) nowego trybu postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, które nie okazały się wystarczająco skutecznym generatorem efektu mrożącego, aby podporządkować sędziów. Na niepowodzenie w tym zakresie składa się szereg czynników, jak:
 - nieoczekiwanie silny opór środowiska sędziowskiego;
 - brak wystarczającej uległości nawet organów teoretycznie zaufanych (ostatnie decyzje Izby Dyscyplinarnej SN wobec sędziów Beaty Morawiec, Igora Tuleyi, Włodzimierza Wróbla);
 - niewystarczająca wydajność centralnych rzeczników dyscyplinarnych, którzy stanowią „wąskie gardło” systemu;

- powolne (ale jednak postępujące) zaangażowanie w sytuację organów Unii Europejskiej, które grozi w dalszej perspektywie utratą funduszy europejskich;
- W świetle powyższego omówienia ewentualny dalszy etap pseudoreformy polegającej na spłaszczeniu struktury sądownictwa będzie realizował następujące cele:
- znaczące zmniejszenie liczby jednostek organizacyjnych w sądownictwie powszechnym tak, aby umożliwić obsadzenie ich kierownictwa osobami lojalnymi wobec obozu władzy, co ma być możliwe m.in. dzięki ich odciążeniu w pracy po wprowadzeniu systemu losowego przydziału spraw;
- wyeliminowanie niepokornych sędziów nie w drodze kosztownych postępowań dyscyplinarnych, ale pod pozorem zmiany struktury sądownictwa;
- zachowanie pozorów zgodności z konstytucją wprowadzanych zmian. Należy się spodziewać, że w procesie weryfikacji sędziów zostaną wykorzystane te organy, które do tej pory – co do zasady – wykazywały absolutną lojalność wobec obozu władzy, a więc neo-KRS oraz Prezydenta.

5. W mojej ocenie opisana wyżej wizja dalszego etapu pseudoreformy sądownictwa powszechnego jest z kilku względów utopijna.

Po pierwsze, w sytuacji, gdy sprawy w sądach trwają coraz dłużej, nie da się propagandowo uzasadnić usunięcia z sądownictwa dużej ilości doświadczonych i zdolnych do orzekania sędziów.

Po drugie, samo „spłaszczenie” nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, a wynikająca z dotychczasowej struktury sądownictwa specjalizacja sądów okręgowych jako zajmujących się cięższymi gatunkowo sprawami jest głęboko uzasadniona charakterem i sposobem prowadzenia tych spraw.

Po trzecie, trudno przyjąć, aby organy Unii Europejskiej uwierzyły w zgodność z konstytucją i prawem europejskim tego rodzaju zmian w sytuacji, gdy neo-KRS ma tam już określoną reputację (o czym świadczy wyrok TSUE z 19 listopada 2019 czy zawieszenie neo-KRS w członkostwie w Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa – ENCJ).

Po czwarte, zmiana struktury wprowadzana wbrew woli ponad 90 procent środowiska sędziowskiego, połączona ze zwiększeniem wielkości jednostek, będzie bardzo trudnym

logistycznie przedsięwzięciem, związanym z przenoszeniem wielu sędziów i urzędników do innych jednostek oraz migracją ogromnej ilości akt.

W moim przekonaniu taka zmiana jest wręcz niemożliwa do przeprowadzenia na zasadach, na jakich chce to przeprowadzić Ministerstwo Sprawiedliwości, tj. naglej i z nikim nieskonsultowanej „wrzutki” legislacyjnej, tym bardziej że miałyby ona być wprowadzona rękami nowo nominowanych prezesów sądów, których zdolności zarządcze często pozostawiają bardzo wiele do życzenia.

6. Zupełnie czym innym jest zmiana struktury organu stosunkowo niewielkiego, jakim jest SN, a czym innym – wprowadzenie na inne tory tak złożonego organizmu, jak zatrudniające kilkadziesiąt tysięcy ludzi sądownictwo powszechne. To wręcz rozpaczliwa i z góry skazana na niepowodzenie próba politycznego podporządkowania sądownictwa. Niestety, biorąc pod uwagę pęd obozu władzy do przejścia kontroli nad sądownictwem, należy się liczyć z tym, że źle przygotowana i chaotyczna próba wprowadzenia spłaszczenia struktury sądownictwa zostanie jednak podjęta. Spowodowany przez nią chaos organizacyjny w połączeniu z usunięciem z zawodu wielu doświadczonych sędziów mogą znacząco zakłócić obywatelom prawo dostępu do sądu, gwarantowane im przez EKPC.

Zmiana ustroju sądownictwa i statusu prawnego sędziów w kontekście zmian ustrojowych prokuratury w 2016 roku

prok. Jarosław Onyszczyk

Prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów,

członek zarządu Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”

1 W ciągu kilku ostatnich lat z kręgów aktualnej władzy politycznej dochodziły głosy o konieczności dokonania gruntownej przebudowy wymiaru sprawiedliwości. Dotychczasowe reformy pokazały, iż w istocie rzeczy nie służą one poprawie jakości jego funkcjonowania, a całkowitemu podporządkowaniu władzy wykonawczej. W tym kontekście należy także postrzegać planowane spłaszczenie struktury sądownictwa powszechnego, które – jak się wydaje – ma być ostatecznym aktem destrukcji wymiaru sprawiedliwości i dla którego ramy konstytucyjne nie stanowią już większej zapory. Jakikolwiek rozważania w tej kwestii będące już przedmiotem wcześniejszych referatów nie mogą się jednak obyć bez odniesienia się do zmian w prokuraturze, albowiem był to poligon doświadczalny dla dzisiejszej władzy, która z pewnych błędów z całą pewnością wyciągnie określone wnioski. Ponieważ jako prokurator stałem się w przeszłości podmiotem podobnych działań, chciałbym spojrzeć na planowaną reformę sądownictwa przez pryzmat tych doświadczeń, które dotknęły nas – prokuratorów – w 2016 roku, kiedy to weszła w życie uchwalona bardzo pośpiesznie *Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 roku – Prawo o prokuraturze*⁶⁰.

2 Jak powszechnie wiadomo, zdegradowano wówczas do niższych jednostek organizacyjnych 114 prokuratorów, zaś powodem tych decyzji personalnych była chęć zmarginalizowania tych osób, które zostały uznane za zbyt niezależne i praworządne, aby dać się przekupić benefitami „dobrej zmiany”. Niekiedy też działania te motywowane były

60 *Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 roku – Prawo o prokuraturze* (Dz.U. 2016, poz. 177).

zwykłym rewanzem wobec tych osób, które w przeszłości zostały uznane za oponentów aktualnego kierownictwa prokuratury.

3. Nie budzi wątpliwości, iż te same lub zbliżone motywacje towarzyszą rzekomej reformie sądownictwa. Nie chodzi bowiem w tym przypadku o poprawę jego funkcjonowania, ani uczynienia go sprawniejszym, wrażliwszym społecznie, ale o maksymalne wyeliminowanie lub zmarginalizowanie niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej.

Działania te w sposób ewidentny będą naruszać równowagę władz (art. 10 konstytucji), jak również zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 173 Konstytucji RP).

Nie można bowiem zapomnieć, iż mają one dać możliwość przebudowy kadrowej sądownictwa w taki sposób, aby niezależność sądów i niezawisłość sędziowską uczynić fasadowymi, zaś wszelkie niewygodne osoby co najmniej zmarginalizować, wywołując efekt mrożący wśród pozostałych sędziów.

Wspominam o tym, odwołując się do doświadczeń prokuratorskich, gdzie w bardzo krótkim czasie dokonano radykalnych zmian, podporządkowując sobie prokuraturę i prokuratorów, a efekty tej działalności możemy dostrzegać także i dziś.

Oczywiście w przypadku prokuratorów proces ten był zdecydowanie łatwiejszy. Prokuratura nie jest częścią trzeciej władzy (aczkolwiek chcielibyśmy, aby stosownie do rekomendacji Karty Rzymskiej⁶¹ tak się stało), nie jest zakotwiczona w konstytucji, a prokuratorzy nie mogli cieszyć się takimi gwarancjami konstytucjonalnymi jak sędziowie. Pomimo tych różnic można odnaleźć jednak bardzo wiele elementów wspólnych, jak choćby tych związanych ze stosunkiem służbowym i prawami pracowniczymi. Z tego też względu można oczekiwać, że pewne mechanizmy znane ze zmian w prokuraturze będą wykorzystywane w „reformie sądownictwa”, a poligon doświadczalny z roku 2016 bez wątpienia był *preludium* do dalszych działań. Trzeba bowiem pamiętać, iż to zapewne ten

61 *Opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokurator z dnia 17 grudnia 2014 roku.*

sam zespół ludzki przygotowywał pole do zmian kadrowych w prokuraturze i ten sam zespół zapewne opracował wspomniane ustawy sądowe.

4. Punktem wyjścia do moich rozważań jest oczywiście kwestia stabilności zatrudnienia sędziego i prokuratora. Zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy mają wskazywane miejsce pracy, a wraz z kolejnym powołaniem (awansem) wzrasta prestiż oraz wynagrodzenie.

W przypadku sędziów ma to jeszcze wymiar merytoryczny (procesowy), albowiem uprawnia do zajmowania się konkretnymi kategoriami spraw (w ramach właściwości rzeczowej sądu).

Z tego też względu dokonanie radykalnej zmiany kadrowej wymaga uwzględnienia określonych przesłanek, które zostały nakreślone w art. 180 ust. 5 konstytucji, czyli mówiąc krótko: przeprowadzić reformę ustrojową sądownictwa.

W przypadku prokuratury zmiana ta zasadniczo polegała na ponownej unifikacji funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości, jednak ważniejsze z punktu widzenia zmian kadrowych miała zmiana ustroju prokuratury. Nie budzi wątpliwości, iż miała ona charakter fasadowy, albowiem zmieniono jedynie nazwy dwóch najwyższych szczebli organizacyjnych, ale w przekonaniu ustawodawcy dawało to już podstawę do zmian. W istocie rzeczy chodziło o zmianę tytułów i przyznanie prokuratorowi generalnemu prawa do powołania nowych osób na najwyższe szczeble organizacyjne.

Niemniej jednak dały one podstawę do zmiany miejsca pracy wielu doświadczonych prokuratorów, którzy z reguły byli przenoszani do jednostek niższego szczebla, a na ich miejsce awansowano zaufane osoby z określonego kręgu towarzyskiego, ewentualnie młodych adeptów fachu prokuratorowskiego, którzy z istoty rzeczy poddawali się władzy politycznej.

5. Nie budzi wątpliwości, iż tego rodzaju mechanizm nie może zostać zastosowany w przypadku sądownictwa i sędziów europejskich. Jednak pozostaje oczywiście kwestia niejako ominięcia art. 180 ust. 5 konstytucji, który – o ile miał w swym zamiarze mieć wymiar gwarancyjny – w kontekście możliwych decyzji personalnych (tj. przeniesienia w stan spoczynku z pełnym uposażeniem lub ewentualnie przeniesienia do innego

sądu; jak się wydaje, ten element jawi się jako najbardziej niebezpieczny) daje bowiem możliwość pozbycia się grupy faktycznie niezawisłych sędziów.

6. Zdecydowanie najprostszym rozwiązaniem byłoby przeniesienie niewygodnych sędziów w stan spoczynku z pełnym uposażeniem, bo to zapewne nie budziłoby aż tak wielkich emocji (podobne rozwiązanie zostało zaproponowane w przepisach przejściowych z 2009 r., gdy tworzono zręby niezależnej prokuratury), ale osobiście wątpię, by tego rodzaju rozwiązanie zostało zastosowane. Nie jest to w mojej ocenie kwestia środków finansowych, bo władza ta już nieraz pokazała, że nie jest szczególnie oszczędna, lecz tylko w sytuacji, gdy przywileje dotyczą związanych z nią grup. Aspekt psychologiczny jest w tym przypadku bardzo ważny, albowiem to, co przynależy teraz „zwykłej kaście”, nie może zyskać akceptacji tego środowiska.

Należy zatem spodziewać się działań zmierzających do przenoszenia sędziów do innych sądów i – jak się wydaje – w tym zakresie istnieje ogromne pole do interpretacji manipulacyjnych.

7. Nie znamy oczywiście założeń reformy. Wiemy jedynie, że ma być ona oparta na spłaszczeniu struktury sądów, a także wprowadzeniu jednego tytułu sędziowskiego (sędziego sądu powszechnego). Wydaje się, że jest to bardzo znikoma wiedza, jednak pozwala zrozumieć idee zapowiadanych zmian, ich kierunek oraz mechanizm. Należy wyrazić przekonanie, że w odpowiedniej proporcji zostaną wykorzystane doświadczenia ze zmian przeprowadzonych w prokuraturze w 2016 r., które będą dostosowane do potrzeb i statusu sędziego.

8. Przepis art. 180 ust. 5 Konstytucji RP stanowi o przenoszeniu sędziów do innych sądów w przypadku zmian ustrojowych. Realizacja tego celu wymaga przeprowadzenia rzeczywistej zmiany struktury, albowiem w kontekście międzynarodowym należy wykazać rzeczywisty wymiar zmian, a nie wystarczy – jak w przypadku prokuratury – ich fasadowość.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że likwidacja nie może być pozorną, polegającą na przykład na zmianie nazwy stanowiska lub nieistotnej zmianie zakresu

zadań związanych z danym stanowiskiem i wskazuje na to szereg orzeczeń, które winny być brane pod uwagę⁶², przykładowo:

Z pozorną likwidacją stanowiska pracy mamy do czynienia w szczególności wówczas, gdy jest ono formalnie likwidowane, ale w jego miejsce jest tworzone inne stanowisko pracy (o innej nazwie), które w istotnych elementach nie różni się od zlikwidowanego.

[...] likwidacja ta nie może być pozorna, np. polegać na utworzeniu w miejsce danego stanowiska innego, o odmiennej nazwie lecz w zakresie kompetencji nieróżniącego się istotnie od zlikwidowanego.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 stycznia 2015 r.⁶³, „sama reorganizacja nie upoważnia jednak do zastosowania instytucji przeniesienia służbowego, jeśli nie towarzyszy jej likwidacja zajmowanego przez pracownika stanowiska urzędniczego”, zaś w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r.⁶⁴ zwrócił uwagę na fakt, iż przeniesienie ma szczególny charakter, bowiem „nie jest przeniesieniem z jednego istniejącego stanowiska na inne, lecz zawsze wiąże się z likwidacją stanowiska dotychczasowego”.

W przypadku sądownictwa możliwości zmian są jednak ograniczone. Ich ramy określa bowiem konstytucja, a mianowicie art. 176, przewidujący dwuinstancyjność sądownictwa, oraz art. 175 ust. 1 określający funkcjonowanie Sądu Najwyższego.

9. W tym aspekcie nasuwa się jedno rozwiązanie związane ze zmianą czteroszczeblowego systemu sądownictwa na system trzyszczeblowy. Należałoby zatem efektywnie zlikwidować jeden szczebel organizacyjny i wydaje się, że byłoby to rozwiązanie najprostsze. Łączyłoby się bowiem z likwidacją 11 sądów apelacyjnych, natomiast problem powstałby na kanwie przeniesienia ich kompetencji i zagwarantowania dwuinstancyjności w ten sposób. Zasada ta nie oznacza przecież konieczności zachowania pionowej, podwójnej struktury, ale przede wszystkim dwuinstancyjności rozpoznania spraw.

62 Zob. wyroki SN z dni: 20 stycznia 2015 r., sygn. akt I PK 149/14, 19 maja 2011 r., sygn. akt III PK 75/10, 18 września 2008 r., sygn. akt II PK 21/08).

63 Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt I PK 149/14.

64 Wyrok SN z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II PK 81/08.

W środowisku sędziowskim podkreśla się, iż był opracowywany projekt likwidacji sądów rejonowych (o projekcie tym wspominała pani prezes Manowska w wywiadzie dla portalu Onet⁶⁵), co dałoby możliwość dokonywania przebudowy ustrojowej sądownictwa w większym zakresie, jednak ze względu na koszty i ogromny bałagan tego rodzaju rozwiązanie jest mało prawdopodobne. Można wszakże wyobrazić sobie zmianę nazewnictwa sądów wszystkich szczebli przy likwidacji jednego poziomu, co w konsekwencji winno otworzyć możliwość daleko idących zmian.

Nie budzi wątpliwości, iż określone zmiany ustrojowe pociągną za sobą konieczność dokonania korekt w przepisach procesowych w zakresie właściwości rzeczowej sądów. Bez wątpienia każda zmiana ustrojowa, szczególnie obecnie, będzie pociągać negatywne konsekwencje dla obywatela zarówno w aspekcie sprawności postępowania, jak i jego długotrwałości.

W tym stanie rzeczy wydaje się, że rozwiązaniem, które ma przynieść władzy największe korzyści, jest kwestia zrównania statusu wszystkich sędziów i wprowadzenie jednego tytułu – sędzię sądu powszechnego. Oczywiście jest, iż niezależnie od likwidacji jednego szczebla (co pozwoli na dokonanie korekt na tym szczeblu) owo zrównanie statusu ma dać możliwość dokonania istotnych zmian personalnych, a przede wszystkim przekształcenia kadrowego sądownictwa.

10. Należy zatem zastanowić się nad tym, jak będzie wyglądał stosunek służbowy sędziego w nowej ustawie i jaki będzie proces dochodzenia do niego.

Najważniejsze będą w tym aspekcie przepisy przejściowe, których zadaniem będzie doprowadzenie do planowanego rozwiązania i właściwego ukształtowania stosunku służbowego, co akurat w przypadku sędziów jawi się jako niezwykle istotne.

Dokonując zmian kadrowych w prokuraturze w związku z rzekomą likwidacją dwóch najwyższych szczebli organizacyjnych prokuratury wszyscy prokuratorzy, którzy zostali zatrudnieni na szczeblu Prokuratury Krajowej oraz prokuratur regionalnych, otrzymali

65 A. Gajcy, *Prezes Sądu Najwyższego dla Onetu: nie boję się grózb z żadnej strony, w tym od Ziobry*, Onet.pl, dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prezes-sadu-naj-wyzszego-malgorzata-manowska-nie-boje-sie-grozb-ziobry/bxekt2t> (4 września 2021 r.).

nowe akty powołania na określone stanowisko: prokuratora prokuratury krajowej lub prokuratora prokuratury regionalnej. Było to postępowanie prawidłowe, albowiem tylko akt powołania może kształtować status prokuratora. Stanowiska te otrzymali zarówno prokuratorzy pracujący dotąd na stanowiskach równorzędnych, jak i prokuratorzy zatrudnieni w jednostkach niższego szczebla. Był to zatem dla nich awans na wyższe stanowisko służbowe.

Aktów powołań nie otrzymało natomiast 114 prokuratorów zdegradowanych, których status służbowy (moim zdaniem nieprawidłowo) kształtują przepisy przejściowe i akt władczy prokuratora generalnego (bez konkretnej nazwy) o przeniesieniu ich na nowe miejsce służbowe. Przy czym w każdym przypadku było to miejsce w jednostce niższego stopnia (prokuratura rejonowa lub okręgowa).

Prokurator generalny, który stał za tworzeniem tego prawa, nie mógł bowiem wydać aktu powołania, albowiem niezwykle trudno byłoby uzasadnić merytorycznie tego rodzaju decyzje w kontekście gwarancji stabilizacji pracy prokuratora i ograniczonej jej naruszalności.

W tym stanie rzeczy, zmierzając do zrealizowania swojego „degradacyjnego zamiaru”, dokonano swoistej interpretacji o przenoszeniu prokuratorów na inne miejsce służbowe, które są tożsame z regulacjami sędziowskimi zawartymi w art. 75 u.s.p. Wydaje się, że tego rodzaju rozwiązania, niezwykle kontrowersyjne (i tę wiedzę posiadał już minister sprawiedliwości), byłyby ryzykowne w przypadku sędziów, tym bardziej że orzecznictwo jest w tej mierze jednoznaczne.

Jedynie ważny akt powołania prawidłowo kształtuje status zawodowy prokuratora (sędziego), determinuje zakres powierzonych mu obowiązków, wyznacza miejsce służbowe i stanowisko jego pracy. Interpretacja ta znajduje odzwierciedlenie w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego stwierdzających, że „przez pracę na danym stanowisku prokuratorowskim lub równorzędnym poprzednio zajmowanym albo innym, odpowiednio równorzędnym, należy rozumieć pracę wykonywaną na stanowisku zgodnie z uzyskanym powołaniem”⁶⁶.

66 Patrz: wyrok SN z dnia 8 grudnia 2005 r., sygn. akt I PZP 3/05, OSNP 2006/7-8/108, Biul. SN2005/12/24; wyrok SN z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II PK 260/14, M.P.Pr 2016/2/84-89.

Z tego też względu poza realną reformą wprowadza się propozycję zrównania statusu wszystkich sędziów poprzez wprowadzenie jednego tytułu sędziego sądu powszechnego.

W moim przekonaniu rozwiązanie to ma dwa cele. Pierwszy jest związany z możliwością dokonywania zmian personalnych w sądach na etapie przekształceń, a drugi ma na celu zwiększenie wpływu ministra sprawiedliwości na kształtowanie składu personalnego sądu wyższego rzędu.

O ile bowiem stosunek służbowy sędziego miałby być kształtowany przez jedno powołanie (czyniłoby to zadość art. 179 konstytucji), to późniejszy awans nie miałby takiego charakteru jak obecnie w świetle art. 55 § 2 u.s.p. i to kwestia kolejnego miejsca pracy byłaby determinowana decyzją ministra sprawiedliwości tym bardziej że nie będzie miała charakteru powołania.

Artykuł 55 § 1 u.s.p. stanowi, iż powołanie przez prezydenta RP oraz złożenie ślubowania są determinantami ważności uzyskania statusu sędziego, a stosunek służbowy nawiązuje się z chwilą doręczenia tego aktu.

W tym kontekście wszyscy sędziowie w Polsce winni otrzymać nowe akty powołania (a zatem konieczne byłoby wydanie ich około 10 000), które kształtowałyby status, tytuł i poziom wynagrodzenia. Rozwiązanie to daje potencjalnie nieograniczoną możliwość kreowania stanu kadrowego sądów, pod warunkiem współpracy z prezydentem RP oraz neo-KRS (art. 179 Konstytucji RP).

Wydaje się jednak, że wydanie 10 000 aktów może okazać się rzeczą nadzwyczaj trudną przy zachowaniu odpowiednich procedur. Okres dochodzenia do takiej sytuacji wymagałby bardzo długiego czasu, a wraz z tym – funkcjonowania okresu przejściowego, który z istoty rzeczy nie będzie służył sądownictwu.

Jest to jednak jedyne sensowne rozwiązanie, które znajdowałoby w pełni umocowanie w konstytucji, chyba że ustawodawca dokona kolejnej jej nowatorskiej interpretacji i uzna, że akty powołania ulegną przekształceniu z mocy prawa, a wszyscy sędziowie pozostaną na swoich stanowiskach, tracąc tylko tytuły, o których mowa w art. 55 § 2 u.s.p. W tej

sytuacji zmianie musiałby ulec przepis art. 65 ust. 1 u.s.p., który stosunek służbowy sędziego łączy z doręczeniem mu aktu powołania.

Należy jednak przypuszczać, że ciężar zmian zostanie położony na Ministerstwo Sprawiedliwości i istniejącą od lat kompetencję ministra sprawiedliwości do przenoszenia sędziów, co jest obecnie uregulowane w art. 75 § 2 u.s.p. W takiej sytuacji likwidacji sądów wraz ze zmianą tytułów może służyć jako podstawa przenoszenie sędziów z zachowaniem wynagrodzenia w dowolne miejsce jako sędziego sądu powszechnego.

11. W sytuacji wprowadzanych zmian związanych z kształtowaniem na nowo statusu sędziów oraz określenia miejsca ich pracy istotne okażą się kryteria takich decyzji. W przypadku prokuratorów takie kryteria nie zostały wprowadzone. Skutkowało to absolutną arbitralnością decyzyjną prokuratora generalnego, który dowolnie kształtował miejsca zatrudnienia prokuratora, co stanowiło bez wątpienia naruszenie konstytucyjnej zasady niedyskryminacji, określonej w art. 32 konstytucji.

Należy przypomnieć, że zasada równego traktowania i niedyskryminacji ma swoje konstytucyjne podłoże w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni powyższych zasad, wyjaśnił, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Natomiast wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter relewantny (a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma i służyć realizacji tego celu i treści) i proporcjonalny (czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami,

zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych⁶⁷.

Trudno sobie wyobrazić, aby projektodawca był w stanie opracować kryteria przenoszenia sędziów z innych jednostek, i to kryteria kompleksowe, a przy tym merytoryczne i równe dla wszystkich. W przypadku prokuratorów to się nie udało. Było to oczywiste w sytuacji, gdy powody „degradacji” miały wymiar pozamerytoryczne. Analogicznie może okazać się w przypadku sędziów.

Podobnie było także w sprawach funkcjonariuszy celnych, którzy w dużej liczbie wygrali sprawy przed sądami pracy. Warto zatem zwrócić uwagę na wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych⁶⁸, które w związku z rozpoznawanymi skargami funkcjonariuszy celnych na akty dyrektora Izby Administracji Skarbowej w przedmiocie propozycji określającej warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej uchyliły je, w uzasadnieniu wskazując:

przedkładając skarżącemu jako funkcjonariuszowi pisemną propozycję, organ miał obowiązek uwzględnić posiadane przez funkcjonariusza kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania. Przez pryzmat tych kryteriów możliwe jest dokonanie obiektywnej oceny przydatności konkretnej osoby do realizacji zadań w krajowej administracji skarbowej. Ustawodawca jednak nie przesądził, czy zaistnienie w konkretnym przypadku tych lub innych przesłanek stanowi podstawę do zaproponowania funkcjonariuszowi pełnienia służby, czy też złożenia propozycji pracy. Nie oznacza to, jak tego chce strona przeciwna, że w tym zakresie działania organu korzystają ze sfery autonomii. Jest to niezgodne z art. 7 Konstytucji RP, który nakazuje, aby każde działanie organu administracji publicznej (a nawet szerzej władzy publicznej) było działaniem na podstawie i w granicach prawa.

67 Por. orzeczenia TK z dni: 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988 nr 1, poz. 1; 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987, nr 1, poz. 2; 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996 nr 4, poz. 33; 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997 nr 3, poz. 37; 14 maja 2001 r., SK 1/00, OTK 2001 nr 4, poz. 84; 14 lipca 2004 r., SK 8/03, OTK ZU 2004 nr 7/A, poz. 65 i 24 kwietnia 2006 r., P 9/05, OTK ZU 2006 nr 4/A, poz. 46 i powołane tam orzecznictwo oraz z dnia 16 listopada 2010 r., P 86/08, OTK – A 2010 nr 9, poz. 101.

68 Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. I Sa/Bk 563/17, WSA w Olsztynie z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 672/17, WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. III SA/Kr 1099/17, w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 670/17.

brak jakichkolwiek konkretnych kryteriów, którymi organ winien kierować się w przedkładaniu albo propozycji służby albo propozycji pracy stanowi zaniechanie ustawodawcze (WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r., WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 19 października 2017 r.) traktując to jako pominięcie ustawodawcze. Zaniechanie ustawodawcze oznacza takie zachowanie ustawodawcy, w którym wbrew powinności normatywnej ustawodawca nie ukształtował wymaganej regulacji (tzw. zaniechanie właściwe) bądź też dokonał regulacji niepełnej, niewystarczającej (zaniechanie częściowe).

12. Prokuratorzy zdegradowani zostali pozbawieni jakiejkolwiek ochrony prawnej. Nie mieli zatem możliwości odwołania od decyzji prokuratora generalnego o braku powołania na równorzędne stanowisko służbowe, jak również od aktu władczego przenoszącego na inne miejsce służbowe. Naruszało to wiele przepisów Konstytucji RP, w tym:

- art. 2 konstytucji, stanowiący o tym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej;
- art. 45 ust. 1 konstytucji gwarantujący każdemu obywatelowi prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd;
- art. 77 ust. 2 konstytucji przewidujący, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw;
- art. 6 ust. 1 Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności gwarantujący prawo do rzetelnego procesu sądowego.

W tej sytuacji pozostała jedyna możliwość: dochodzenia swoich roszczeń przed sądami pracy i, jak się wydaje, przynajmniej w tym zakresie odniesiono pewien sukces, bowiem sądy przyjęły sprawy do rozpoznania, wbrew stanowisku prokuratora generalnego.

W tym aspekcie oczywiście interesujące jest, czy takie prawo w przypadku aktów o przeniesieniu służbowym zostanie przyznane sędziom. Obecnie stosownie do art. 75 § 4 u.s.p. takie odwołanie w konkretnym przypadku przysługuje do Sądu Najwyższego. Zachowane są zatem pewne standardy, przy czym, znając tempo zmian zachodzących w Sądzie Najwyższym, można oczekiwać takich rozwiązań, które nawet przy zachowaniu tego standardu okażą się fasadowe i niewystarczające do dokonania kontroli decyzji ministra sprawiedliwości.

O zagrożeniu niekonstytucyjnego spłaszczenia sądownictwa

adw. Mikołaj Pietrzak

Adwokat, Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie

Główne tezy:

1. Nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziów są fundamentalnymi gwarancjami ich niezawisłości i niezależności, bez której niemożliwa jest efektywna ochrona praw i wolności obywatelskich.
2. Wykładnia postanowienia art. 180 ust. 5 konstytucji powinna być dokonywana w celu ochrony wartości konstytucyjnych, szczególnie praw i wolności, nie zaś w celu realizacji potrzeb politycznych.
3. Decyzje podejmowane przez władze od 2015 r. wskazują na prawdziwy motyw zmian, którym nie jest zwiększenie efektywności sądownictwa i uproszczenie procedur sądowych, ale podporządkowanie władzy sądowniczej władzy wykonawczej i legislacyjnej.
4. Przeprowadzenie „spłaszczenia” sądownictwa w celu przeprowadzenia zmian personalnych w sądach nie mieści się w granicach prawidłowo rozumianego postanowienia art. 180 ust. 5 konstytucji i jest niedopuszczalne, a rzetelnie działająca kontrola konstytucyjna powinna stwierdzić jego niezgodność z ustawą zasadniczą.
5. Nieuzasadnione konstytucyjnie „spłaszczenie” sądownictwa w rzeczywistości spowodowałoby ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa do sądu.
6. Samorządy zawodów zaufania publicznego także mogą być adresatami instrumentalnych zmian ustawowych pod pozorem reformy systemu pomocy prawnej, mających w rzeczywistości na celu ograniczenie niezależności adwokatury i samorządu radców prawnych, a w konsekwencji prowadzących do osłabienia systemu ochrony praw i wolności.

1. Zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów mają ogromne znaczenie z perspektywy bezpieczeństwa prawnego obywateli i obywaterek polskich oraz efektywności ochrony praw i wolności w Polsce. Zasady te chronią niezawisłość sędziów i niezależność sądownictwa. Nie służą bezpośrednio sędziom i są przywilejami sędziowskimi. Stanowią gwarancje zapewniające sędziom możliwość swobodnego orzekania, zgodnie z sumieniem, prawem i konstytucją, bez obawy o represje za orzeczenie nieprzychylnie władzy w postaci przeniesienia do innego sądu, wydziału, odesłania w stan spoczynku lub wręcz usunięcia z zawodu przez złożenie urzędu. Nieusuwalność sędziowska i nieprzenoszalność służą zatem wzmocnieniu niezależności sądownictwa, która stanowi fundament prawa do sądu i proceduralnego wymiaru każdego z konstytucyjnie chronionych praw i wolności.

2. Wprowadzanie wyjątków od tych zasad powinno odbywać się z rozwagą – jest to bowiem w istocie znaczące ograniczenie proceduralnego wymiaru praw i wolności jednostek. Większość praw i wolności nie ma charakteru absolutnego – mogą ulec ograniczeniu nawet w wymiarze ich proceduralnej ochrony, ale konstytucja stawia w tym względzie istotne wymagania, które wskazane są przede wszystkim w klauzuli limitacyjnej wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem ograniczenia praw i wolności muszą być wprowadzone ustawą, nie mogą naruszać istoty prawa i wolności i muszą służyć ochronie innego ważnego dobra chronionego konstytucyjnie, takiego jak bezpieczeństwo, porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczna, wolności i prawa innych osób. Mimo faktu, iż wspomniana klauzula limitacyjna z art. 31 ust. 3 konstytucji nie znajduje zastosowania wprost do ograniczeń niezależności sądownictwa, o których mowa w art. 180 ust. 2 i 5 konstytucji, to można się odwołać do niej posiłkowo, poszukując zasad i wartości, którymi powinniśmy się kierować, dekodując postanowienie art. 180 ust. 2 i 5 konstytucji. Postanowienia te dotyczą w istocie niezależności sądownictwa, kształtują więc prawo do sądu z art. 45 konstytucji i aspekt proceduralny innych praw i wolności. Zatem przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku jako działanie ograniczające zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów powinno służyć ochronie jedynie takich dóbr konstytucyjnych, jak te wymienione w klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Warto zwrócić uwagę na pojęcie „wolno” używane przez ustrojodawcę w postanowieniu art. 180 ust. 5 konstytucji. Znaczenie tego słowa zbliżone jest do pojęcia „może”.

Odpowiednia władza publiczna *może* w przypadku „zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych” przenieść sędziego do innego sądu w stan spoczynku. Jednak pojęcia tego nie należy rozumieć jako uprawnienie do arbitralnego przeniesienia sędziego, niezależnie od jego rzeczywistego celu, w przypadku zmiany granic okręgu lub ustroju sądu. Sformułowanie to nie upoważnia władz do przeniesienia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku w dowolnym celu lub bez niego, tylko dlatego, że spełnione zostały wstępne przesłanki: zmiana ustroju lub granic okręgu sądowego. Takie przeniesienie sędziego powinno służyć realizacji lub ochronie innych wartości konstytucyjnych, szczególnie aksjologii konstytucyjnej wyrażonej w preambule (przede wszystkim praw i wolności), zasadzie demokratycznego państwa prawnego z art. 2 konstytucji (rządy prawa), zasadzie podziału władz, wyrażonej art. 10 konstytucji i zasadom niezależności sądownictwa i niezawisłości sądownictwa gwarantowanych w art. 178 konstytucji. Inne pojmowanie słowa „wolno” prowadziłoby do arbitralnego charakteru tego uprawnienia, przyzwalającego nawet na instrumentalne jego wykorzystanie. Także dopuszczalność zmiany ustroju sądu lub granic okręgu należy oceniać przez pryzmat aksjologii konstytucyjnej, która dopuszcza takie zmiany, o ile służą one realizacji wartości i zasad wskazanych w ustawie zasadniczej. W związku z tym dopuszczalne byłoby przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku tylko w przypadku, gdyby spełnione zostały łącznie dwa warunki:

1. zmiana ustroju lub granic okręgu sądowego była konieczna, by w sposób proporcjonalny zrealizować konstytucyjnie chronione wartości;
2. przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku było konieczne, by zrealizować konstytucyjnie chronione wartości.

3. Niewątpliwie działanie władzy legislacyjnej lub wykonawczej, polegające na nieuzasadnionej potrzebami wymiaru sprawiedliwości zmianie granic okręgu lub ustroju sądu, dokonanej w rzeczywistości po to by, przenieść sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku, nie jest zgodne z art. 180 ust. 5 konstytucji. Ogromne znaczenie ma zatem rzeczywisty cel ustawodawcy przy wprowadzeniu tego typu zmian ustrojowych w sądach. Podobnie istotny jest cel wprowadzenia mechanizmów pozwalających na przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku. Działanie takie winno być nakierowane wyłącznie na ochronę dóbr i wartości wskazanych w konstytucji. Wykładnia przepisu art. 180 ust. 5 przez pryzmat preambuły, art. 2 art. 10, 178 i posiłkowo art. 31 ust. 3 konstytucji wyklucza szczególnie reorganizację sądownictwa, spłaszczenie (zmianę ustroju)

sądownictwa, zmianę jego granic, jeżeli w rzeczywistym celem tych zmian jest usunięcie lub zesłanie na sądowiczy Sybir obecnie urzędujących sędziów, by zastąpić ich osobami lojalnymi i preferowanymi z perspektywy władzy politycznej. Takie działanie nie służy wzmocnieniu rządów prawa, podziału władz, niezależności sądownictwa, proceduralnej ochronie praw i wolności. Służy podważeniu tych wartości.

Wymaga to oczywiście próby dekodowania prawdziwych intencji władzy politycznej przy podejmowaniu takich zmian: oceny, czy zmiany te rzeczywiście służą wzmocnieniu niezależności sądów, przyspieszeniu i ułatwieniu postępowań, czy też tak deklarowane cele mają charakter pozorny. Temu służyć powinna wnikliwa i krytyczna analiza samego projektu ustawy i aktów wykonawczych, dokładne zbadanie uzasadnienia projektu, ale także ocena takich rozwiązań w kontekście deklarowanej i wykonywanej polityki formacji rządzącej. Rządy PiS od 2015 r. pokazują, że prawdziwym motywem zmian w wymiarze sprawiedliwości, wbrew deklaracjom polityków tej partii, nie jest zwiększenie efektywności sądownictwa, wzmocnienie wymiaru sprawiedliwości i skrócenie postępowań sądowych. Prawdziwymi celami tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości od 2015 r. są bowiem: 1) wymiana kadr na nowe, preferowane przez władzę wykonawczą i legislacyjną; 2) wzmocnienie władzy wykonawczej i legislacyjnej, kosztem władzy sądowniczej; 3) osłabienie niezależności sądownictwa; 4) wzmocnienie władzy publicznej, zawężając zakres ochrony praw i wolności. Przytoczyć można przykład ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro, który podczas swojego wystąpienia w Senacie mówił o zgłoszeniu do KRS takich sędziów, „którzy naszym zdaniem będą gotowi współdziałać w ramach reformy sądownictwa”.

4. Takie działanie ma charakter instrumentalny, mający na celu realizację polityki podważającej zasady i wartości konstytucyjne. Przeprowadzone w tym celu „spłaszczenie” sądownictwa nie mieściłoby się w granicach prawidłowo dekodowanego postanowienia art. 180 ust. 5 konstytucji. Byłoby niedopuszczalne, a rzetelnie działająca kontrola konstytucyjna powinna stwierdzić jego niezgodność z konstytucją.

5. Jednak nawet w przypadku, gdyby nieprawidłowo obsadzony Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niekonstytucyjności takich rozwiązań ustawowych, orzeczenia wydane przez nowe „spłaszczone” sądownictwo byłyby przedmiotem skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pod kątem naruszenia art. 6 ust. 1 lub wymiaru proceduralnego innych praw i wolności zagwarantowanych europejską konwencją

praw człowieka. Z pewnością także do TSUE trafiłoby pytanie prejudycjalne dotyczące standardów unijnych w zakresie niezależności sądownictwa.

6. Jednak spłaszczenie sądownictwa z instrumentalnym powołaniem się na art. 180 ust. 5 konstytucji nie jest jedynym widocznym na horyzoncie mechanizmem podporządkowania władzy politycznej organizacji, które – by prawidłowo wykonywały swoje zadania w demokratycznym państwie – powinny pozostawać niezależne. Instrumentalna reorganizacja grozi także samorządom prawniczym zawodów zaufania publicznego, tj. radców prawnych i adwokatów. Gdy adwokaci zgłaszają potrzebę zmian ustawowych w celu usprawnienia wykonywania zawodu i wzmocnienia ochrony praw i wolności, pojawiają się zapowiedzi ustawowego połączenia zawodów adwokata i radcy prawnego. Zdarzało się, że samorzady zawodowe rezygnowały z żądania zmian ustawodawczych lub krytyki władzy politycznej, by do tego nie doszło. Problem nie leży w samym połączeniu zawodów, ale w podyktowanych politycznie warunkach, na jakich miałyby się ono odbyć. Powstałby jeden, znacznie słabszy, mniej niezależny od władzy samorząd, o odnowionym składzie osobowym i mechanizmach pozwalających na wybór do samorządu osób preferowanych przez władzę polityczną. Zważając na fakt, że adwokatura i radcowie prawni odgrywają w systemie ochrony praw i wolności oraz bezpieczeństwa prawnego rolę równie ważną jak sądy, bez prawników zrzeszonych w niezależnym samorządzie z autonomicznym postępowaniem dyscyplinarnym nie ma mowy o ochronie praw i wolności. W takim wypadku dostęp do sądu i prawo do rzetelnego postępowania sądowego stałyby się iluzoryczne.

Antycypując niekonstytucyjne spłaszczenie sądownictwa, należy zachować czujność przed innymi działaniami reorganizującymi lub zmieniającymi ustrój prawniczych samorządów zawodowych, które także pod płaszczykiem zwiększenia efektywności ochrony praw i wolności prowadziłyby w istocie do utrudnienia adwokatom i radcom działania na rzecz praw i wolności jednostki.

Reorganizacja sądownictwa polskiego w świetle wymogów prawa unijnego i standardów orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

dr Paweł Filipek

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,

główny specjalista w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Reorganizacja sądownictwa powszechnego miałaby ogromny wpływ na realizację

- prawa dostępu do sądu i możliwość dochodzenia przez jednostki swoich praw. W świetle dotychczas przeprowadzonych zmian w polskim sądownictwie uzasadnione są obawy, że kolejne zmiany mogą nie służyć poprawieniu sądowej realizacji praw, lecz mogą być motywowane dalszym wyłączeniem realnej kontroli sądowej wobec rządzących i poddawaniem treści orzeczeń sądowych kontroli politycznej.

2. Dopuszczalne ramy prawne zmian w organizacji sądownictwa określa Konstytucja RP. Podobnie, jeśli sądy polskie mają zachować status sądów unijnych i utrzymać mandat do skutecznego orzekania w sprawach, w których zastosowanie znajduje prawo UE, w procesie reorganizacji należy dotrzymać wymogów wynikających z prawa Unii, a mających oparcie w zasadzie rządów prawa (art. 2 TUE), zasadzie skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE), oraz prawie do rzetelnego procesu (art. 47 Karty praw podstawowych.). Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE uszczegóławiające wskazane zasady zawiera już wiele wskazówek pozwalających w miarę całościowo odnieść się do zagadnienia reorganizacji sądownictwa.

3. Państwo ma prawo reorganizować sądownictwo, w tym także spłaszczyć strukturę sądów. Czyniąc to, jednak nie może dopuścić do pogorszenia ustawodawstwa w tej dziedzinie od momentu swojej akcesji do Unii Europejskiej oraz doprowadzić

do obniżenia ochrony wartości Unii i osłabienia zasady rządów prawa (*non-regression principle*, art. 2 TUE). Trybunał Sprawiedliwości wyraził taką zasadę – wiążącą przyjęcie przez państwo członkowskie wspólnych wartości Unii z uzyskaniem członkostwa (art. 49 TUE) – w niedawnym wyroku w sprawie sędziów maltańskich.

W konsekwencji, reformując sądownictwo, państwo nie może też spowodować, że sądy i sędziowie mogący orzekać w sprawach, do których zastosowanie ma prawo Unii, przestaną odpowiadać unijnym wymogom skutecznej ochrony sądowej, będącej konkretyzacją zasady rządów prawa. Muszą zatem nieodmiennie spełniać wymogi immanentnie z nią związane: pozostać niezależnymi, niezawisłymi, bezstronnymi, ustanowionymi zgodnie z prawem. Słowem, państwo może zmieniać sądownictwo, lecz z istotnymi ograniczeniami, tj. z dochowaniem zobowiązań unijnych, a w szczególności zapewnić mu niezależność.

4. Władze krajowe powoływać będą argument wyłącznych kompetencji państwa w odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości. Jest on stale używany przez polskie władze. Rząd RP przedstawiał go także w stanowiskach przed Trybunałem Sprawiedliwości. Stanowisku rządowemu już udzielił wsparcia Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 21 kwietnia 2020 r. a także w orzeczeniu z 14 lipca 2021 r. dotyczącym skuteczności zawieszenia Izby Dyscyplinarnej SN przez TSUE. Wybrzmiewa on także w kolejnych sprawach zawisłych przed obecnym TK: sprawie K 3/21 (nadrzędność Konstytucji RP nad prawem Unii), czy sprawie K 5/21 (kolejna odmiana wniosku w sprawie skuteczności orzeczeń TSUE i nadrzędności Konstytucji RP).

Argument ów sprowadza się do zaprzeczania, jakoby po stronie Unii istniały jakiegokolwiek uprawnienia do określania wymogów dotyczących statusu sędziów i sądów. Tak wyrażana teza nie zna niuansów, przybiera formę absolutną, uznając, że wszelkie aspekty związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości należą jedynie do samych państw.

W świetle prawa Unii pogląd taki jest nie do utrzymania. Organizacja wymiaru sprawiedliwości nie jest bowiem wyłączną domeną państw członkowskich. Skoro sądy krajowe mają rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to jednocześnie muszą spełniać jego wymogi, wynikające z ustrojowej zasady skutecznej ochrony sądowej. Prawo Unii w ten sposób nakłada ograniczenia w wykonywaniu przez państwa

członkowskie kompetencji tak, aby wprowadzane przez nie rozwiązania nie niweczyły istoty ochrony unijnej.

Niemniej Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie, nadal decyduje o kształcie krajowego wymiaru sprawiedliwości:

1. o kategoriach, szczeblach, czy lokalizacji sądów;
2. o ich właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej;
3. o wewnętrznej strukturze;
4. o regułach postępowania;
5. określa kryteria i tryb powołań sędziowskich.

Unia nie usiłuje sama wykonywać tych kompetencji ani przypisać ich sobie. Podobnie, orzekając w sprawach dotyczących niezależności polskich sądów, Trybunał Sprawiedliwości nie przenosi kompetencji krajowej na rzecz Unii, a unijne wymogi ustanowienia, niezależności i bezstronności sądu nie prowadzą do pozbawienia państwa jego kompetencji.

Wymogi unijne wytyczają natomiast granicę wykonywania kompetencji krajowej tak, aby jej skutek, np. powołanie osoby na urząd sędziego, mogło zaistnieć w sferze prawa Unii. Zatem, aby był także sędzią europejskim i mógł orzekać w sprawach z elementem unijnym, a jego orzeczenia wywierały skutki w prawie Unii. Natomiast określenie warunków, na jakich akt krajowy rodzi konsekwencje w prawie Unii, należy do domeny unijnej. Toteż jeśli sędzia krajowy wymogów unijnych nie spełnia, to nie jest sędzią europejskim, a jego orzeczenia stają się niestosowalne w sferze prawa Unii i należy je pominąć.

5. Pozostaje podstawowe pytanie, dlaczego właściwie odwołujemy się do wymogów unijnych, skoro równoważne standardy zawiera Konstytucja RP. Czynimy tak, ponieważ ochrona krajowa już nie wystarcza. Nie funkcjonuje w pełni, bo gwarancje niezależności i ochrona samej konstytucji zostały w znacznej mierze zniweczone. Zmuszeni jesteśmy sięgać po art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i wywodzić gwarancje z unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej jako „nadzwyczajny środek zaradczy w nadzwyczajnych sytuacjach”.

Co więcej, w świetle stanowiska władz krajowych, a w szczególności także wspomnianych spraw przed TK (w tym P 7/20, K 3/21 i K 5/21) – wyłania się fałszywa figura – jako by unijna ochrona niezawisłości sądów i sędziów miała naruszać polski, konstytucyjny standard niezawisłości sędziowskiej. W rzeczywistości problem nie polega na tym, że przepisy prawa unijnego miałyby być sprzeczne z Konstytucją RP. Bo nie są. Problemem jest roszczenie władz krajowych o wyłączenie polskiego sądownictwa spod wymogów niezawisłości. Taki program realizuje się na poziomie krajowym. A skoro i prawo Unii nakazuje te wymogi zapewnić – to dlatego jest sprzeczne w istocie z tym właśnie roszczeniem. Władze krajowe domagają się przy tym wyłączenia ochrony unijnej za pomocą konstytucji, lecz nie po to, by tę konstytucję chronić, ale po to, by chronić rozwiązania z nią niezgodne.

6. W skąpo póki co znanym modelu ewentualnej organizacji sądownictwa powszechnego, jego nowy model miałby opierać się na jednolitym korpusie sędziów sądów powszechnych kierowanych do poszczególnych sądów na określonej kadencji. Przy takim kształcie zmienionego sądownictwa pojawia się kilka momentów kluczowych dla zapewnienia niezawisłości sędziowskiej.

Po pierwsze, samo przejście dotychczasowych sędziów do nowego systemu – w świetle art. 180 ust. 5 może nie być zagwarantowane, skoro można przenieść sędziego nie do innego sądu, ale w stan spoczynku. Otwiera to de facto pierwszy poziom weryfikacji sędziów, umożliwiając odsunięcie od czynnego wykonywania zawodu.

Po drugie, przydział sędziów do określonych sądów (identyfikowanych miejscowo, rzeczowo i szczeblowo) otwiera drugi możliwy poziom oddziaływania na sędziów. Tu kluczowe są pytania: kto, w oparciu o jakie kryteria merytoryczne i według jakich reguł proceduralnych miałby podejmować o tym decyzję. Czy przysługiwałyby sędziemu środki odwoławcze od decyzji, gdyby wysłano go w miejsce odległe od dotychczasowego, czy do sądu (wydziału sądu) zajmującego się rozpatrywaniem spraw z innej dziedziny niż do tej pory, czy też kierowano by go do sądu niższego szczebla od dotychczasowego (np. sędziego sądu apelacyjnego lub okręgowego do sądu I szczebla)?

Po trzecie, kluczowym aspektem jest też mianowanie na kierownicze stanowiska w nowo powołanej strukturze sądów. Przykład działań podejmowanych przez prezesa Sądu

Rejonowego w Olsztynie, Macieja Nawackiego, wobec sędziego Pawła Juszczyżyna pokazuje, jak przemożny wpływ na sytuację sędziego orzekającego może mieć prezes sądu.

7 Jak miałyby wyglądać przejście sędziego do nowego systemu? Ewentualna reorganizacja, obejmująca całość sądownictwa powszechnego, miałaby olbrzymi wpływ na obsadę i ciągłość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Tak gruntowne zmiany mogą wzbudzać wątpliwości co do prawdziwego charakteru reorganizacji. W wyroku w sprawie niezależności SN Trybunał Sprawiedliwości uznał, że reforma prowadząca do przedwczesnego zaprzestania wykonywania obowiązków orzeczniczych może wzbudzać uzasadnione obawy co do poszanowania zasady nieusuwalności (SN, pkt 78).

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zasada nieusuwalności sędziów jako gwarancja niezawisłości i bezstronności sądów wymaga, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji. Wprawdzie zasada nie ma charakteru absolutnego, ale Trybunał dopuszcza wyjątki od niej jedynie, gdy łącznie spełnione są warunki:

1. zmiany wprowadzone są na mocy ustawy (wymóg legalności formalnej);
2. zmiany są uzasadnione przez (nadrzędne) i prawnie uzasadnione cele (względny);
3. zachowana jest zasada proporcjonalności;
4. zmiany nie dają podstaw do powstania (w przekonaniu jednostek) uzasadnionych wątpliwości co do niezależności sądu (od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów).

Po pierwsze, zbadania zatem będzie wymagać to, czy wskazane cele reorganizacji sądownictwa są wystarczająco uzasadnione. Czy są celami rzeczywistymi, czy tylko deklarowanymi, a zmiany podyktowane są być może chęcią odsunięcia od orzekania określonej grupy sędziów?

Po drugie, w przypadku wątpliwości, czy przeniesienie sędziego w stan spoczynku spełnia test proporcjonalności – ciężar jego wykazania i podania obiektywnych powodów zmian obciążać będzie władze krajowe.

Po trzecie, uzasadnione wątpliwości zrodzą się także wtedy, gdyby mechanizm decydowania o tym, kto przechodzi do nowego systemu, a kto w stan spoczynku był nieprzejrzysty.

Wszelkie ryzyko arbitralności decyzji w takiej sprawie przekreśli legalność odsunięcia sędziego od orzekania.

Konkludując ten punkt, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości – samodzielnie art. 180 ust. 5 konstytucji nie umożliwia przeniesienia w stan spoczynku sędziów tylko z tego powodu, że przeprowadzana jest reorganizacja sądownictwa.

8. Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje, że, gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad m.in. co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania kadencji czy powodów wyłączenia lub odwoływania osób wchodzących w jego skład. W konsekwencji mechanizm warunkujący to, kto w danym sądzie orzeka i jak organ orzekający jest obsadzony, również musi być objęty tymi gwarancjami.

Jeśli trzonem rozwiązania będzie wprowadzenie jednolitego korpusu sędziów kierowanych do poszczególnych sądów na określony czas, kluczowe jest zapewnienie, aby mechanizm ten nie zagrażał niezawisłości sędziowskiej, w szczególności wykluczone powinno zostać ryzyko arbitralności w decydowaniu o przydziale sędziów do sądów.

W świetle istniejącego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości należy przyjąć, że winny być ustanowione i przestrzegane odpowiednie warunki materialne oraz zasady proceduralne. Kryteria przydziału sędziów powinny być zaś obiektywne i weryfikowalne.

Te warunki i zasady powinny zostać ustanowione w taki sposób, aby sędziowie mogli sprawować swój urząd w pełni autonomicznie, byli zabezpieczeni przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji lub naciskom z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Kryteria merytoryczne i reguły proceduralne powinny pozwolić na wykluczenie nie tylko wszelkiego wpływu z zewnątrz w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, np. w postaci zjawiska określanego mianem *prior compliance*.

Tak ukształtowany mechanizm kreuje z kolei potrzebę istnienia kontroli sądowej w procesie przydziału sędziów i zaskarżalności decyzji o przydziale, którą sędzia uzna za niezgodną z prawem. Sama zaś kontrola sądowa również musi odpowiadać wymogom unijnej

zasady skutecznej ochrony sądowej, tj. być prowadzona przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym zgodnie z prawem.

9. Również i kierownictwo sądów musi być powoływane w określony sposób, tu wskazówek dostarcza wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie sędziów rumuńskich.

W sposób pierwotny wymogi zasady skutecznej ochrony sądowej chronią niezależność, bezstronność i zgodne z prawem ustanowienie organów sądowych mogących orzekać w sprawach z elementem unijnym. Pochodną ochrony udzielanej krajowym sądom europejskim jest zapewnienie, aby ustanowienie osób zajmujących stanowiska kierownicze w organach wymiaru sprawiedliwości również było objęte wymogami tej zasady, w szczególności dotyczy to uregulowania procedury powoływania na te stanowiska. Skoro osoby te mogą wywierać wpływ na działalność organów sądowych – jeśli nie bezpośredni, to nawet poprzez bardziej pośrednie formy oddziaływania – to kryteria (materialne warunki) oraz procedura (zasady proceduralne) ich powołania nie mogą prowadzić do powstania uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji tego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności.

10. Na zakończenie należy podkreślić kilka kwestii. Po pierwsze, do oceny, czy ewentualna reorganizacja sądownictwa zgodna jest z wymogami prawa Unii, zastosowanie mieć będzie metodologia już stosowana przez Trybunał Sprawiedliwości, a mianowicie: metoda „oceny kumulatywnej” wszystkich istotnych okoliczności, tak prawnych jak faktycznych oraz ustalenie rzeczywistych celów wprowadzanych zmian.

Po drugie, dotychczasowe działania władz krajowych w świetle ustaleń i wskazówek Trybunału Sprawiedliwości w wyrokach o naruszenie prawa Unii i w odpowiedziach prejudycjalnych są dla władz krajowych obciążające – i same w sobie stanowiąc będą okoliczności, które należy brać pod uwagę przy ocenie kolejnych wprowadzanych rozwiązań.

O ile jeszcze nie przesądzą konkluzji co do przyszłych zmian, to niemniej uprawdopodobniają tezę, że takie zmiany nie będą zgodne z prawem Unii. Uzasadnione są bowiem obawy, że będą dalszą częścią realizacji zaplanowanej strategii przejęcia kontroli nad sądownictwem i decydowania o obsadzie sądów – a w ten sposób wpływania na treść orzeczeń sądowych.

Wykorzystanie art. 180 ust. 5 konstytucji dla spłaszczenia ustroju sądownictwa powszechnego: prognoza ostrzegawcza

prof. dr hab. Stanisław Biernat

Uniwersytet Jagielloński, sędzia Trybunału Konstytucyjnego

w stanie spoczynku, były wiceprezes Trybunału

1 Przedstawione wystąpienia w ramach Debaty Helsińskiej przynoszą pełny obraz dopuszczalnych, a zwłaszcza niedopuszczalnych zmian ustroju sądownictwa i statusu sędziów sądów powszechnych przewidzianych w art. 180 ust. 5 konstytucji. Warto sformułować na koniec kilka refleksji zbiorczych i uogólniających. Na wstępie narzuca się spostrzeżenie o wielości kontekstów, w jakich można analizować zamierzenia dotyczące „spłaszczenia” struktury sądownictwa i zmiany położenia sędziów, a także różnorodności występujących w debacie ujęć tego zagadnienia.

2 Na pierwszy plan wysuwa się analiza konstytucyjna. Wykazuje ona jednoznacznie, że art. 180 ust. 5 konstytucji wprowadzający wyjątek od zasady nieusuwalności sędziów nie może być traktowany jako upoważnienie do dokonywania rozległych zmian w całym korpusie sędziowskim. Błędem jest koncentrowanie się na wykładni językowej pojedynczego przepisu bez uwzględnienia poprzedzających go ustępów art. 180 konstytucji, czyli całej konstrukcji nieusuwalności sędziów. Co więcej, niezbędna jest szersza wykładnia systemowa, czyli rozpatrywanie treści omawianego przepisu w kontekście całej konstytucji.

Tak więc normę zawartą w art. 180 ust. 5 konstytucji, wyznaczającą granice nieusuwalności sędziów, należy rozważać w nawiązaniu do zasady niezawisłości sędziów (art. 178 konstytucji). Niedopuszczalne jest rozszerzające rozumienie wyjątku od zasady nieusuwalności sędziów, gdyż prowadzi to do zagrożenia ich niezawisłości. Obawa sędziów przed zmianą ich sytuacji zawodowej poprzez przeniesienie do innego sądu lub przeniesienie w stan

spoczynku bez ich zgody może bowiem w naturalny sposób krępować wykonywanie funkcji sędziowskich zgodnie z prawem i ich sumieniem. Taki stan rzeczy może skłaniać sędziów do konformizmu i koniunkturalizmu. Wyjątek od zasady nieusuwalności sędziów powinien być zakreslony wąsko i mieć konkretnie wyznaczone granice.

Ponadto art. 180 ust. 5 konstytucji należy interpretować w nawiązaniu do zasady podziału władz (art. 10 konstytucji), a zwłaszcza swoistego usytuowania władzy sądowniczej jako odrębnej i niezależnej (art. 173 konstytucji). Będąca gwarancją poszanowania takiego właśnie usytuowania sądów zasada nieusuwalności sędziów jest niezbędna dla prawidłowego wykonywania podstawowej funkcji sądów, tj. ochrony praw i wolności jednostek, znajdującej przede wszystkim wyraz w prawie do sądu (art. 45 konstytucji). W oczach opinii publicznej usytuowanie prawne sędziów powinno świadczyć o ich niezależności i bezstronności.

Zmiany ustroju sądownictwa i statusu sędziów oparte na konstytucyjnym upoważnieniu zawartym w art. 180 ust. 5 muszą uwzględniać powyższe uwarunkowania. Niezbędne jest przede wszystkim, aby za „spłaszczeniem” struktury sądów powszechnych przemawiały poważne racje oparte na wartościach konstytucyjnych. Racje te powinny przy tym przeważać nad nieuchronnymi kosztami społecznymi czy indywidualnymi całej rozległej operacji. W razie przygotowywania ustaw, które miałyby wprowadzać omawiane zmiany ustrojowe, należy mieć także na względzie zakaz nadmiernej ingerencji państwa, wyprowadzany z art. 2 konstytucji, jak i obowiązek zachowania proporcjonalności ograniczeń praw i wolności (art. 31 ust. 3 konstytucji).

3. W wypowiedziach polityków obozu rządzącego można spotkać stwierdzenia, że wprowadzanie zmian w ustroju sądownictwa polegających na „spłaszczeniu” jego struktury jest wewnętrzną sprawą Polski i nie podlega ocenie z punktu widzenia prawa unijnego. Nie ma wobec tego obawy, że uchwalone ustawy zostaną zakwestionowane przez Komisję Europejską czy Trybunał Sprawiedliwości UE.

Jak wynika z przebiegu debaty, przedstawiony wyżej pogląd nie jest jednak poprawny. Rzeczywiście, struktura sądownictwa zależy od samych państw członkowskich. Prawo krajowe określa np., ile tworzy się szczebli sądownictwa i instancji sądowych w rozpoznawanych sprawach oraz jaka jest rola sądów poszczególnych instancji, jak są rozmieszczone

sądy na terytorium państwa, jaka jest ich właściwość miejscowa i rzeczowa, jak przedstawia się postępowanie przed sądami w poszczególnych kategoriach spraw itd. Ale już położenie prawne sędziów i wprowadzane w nim zmiany w wyniku uchwalenia nowych ustaw nie jest obojętne z punktu widzenia prawa unijnego. Sędziowie sądów państw członkowskich są bowiem także sędziami europejskimi. Stosują bezpośrednio lub pośrednio prawo unijne. Wymaga się, aby sędziowie sądów krajowych, w zakresie właściwości których mieści się orzekanie w dziedzinach objętych prawem Unii, spełniali standardy określone w traktatach (art. 2, art. 19 ust. 1 TUE, art. 267 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych). Chodzi o wynikające z zasady państwa prawa wymagania niezawisłości i bezstronności sędziów oraz zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony sądowej. Wymagania te są konkretyzowane w orzecznictwie TSUE, często zresztą w sprawach dotyczących Polski.

Można przytoczyć w tym kontekście kilka tez z judykatury TSUE, które powinny zostać uwzględnione przez polskie władze: ustawodawczą i wykonawczą, w razie przygotowywania i realizacji operacji „spłaszczenia” struktury sądownictwa dla uniknięcia niezgodności z prawem unijnym.

Należy zacząć od tego, że prawo unijne nie zezwala na pogorszenie stanu ustawodawstwa w dziedzinie sądownictwa w porównaniu ze stanem dotychczasowym i osłabienia zasady rządów prawa. Zmiany w sądownictwie nie mogą zagrażać niezawisłości sędziów i rodzić obawy podatności sędziów na naciski zewnętrzne.

Przedwczesne przeniesienie w stan spoczynku może budzić wątpliwości co do poszanowania zasady nieusuwalności **sędziów**, jeżeli się nie wykaże, że jest to spowodowane rzeczywistymi, nadrzędnymi względami, a decyzje nie są arbitralne. Analogicznie przydzielenie sędziów do nowych sądów powinno się odbywać w sposób niezagrażający ich niezawisłości. Wymagane jest, aby decyzje w tym względzie zapadały według odpowiednich reguł proceduralnych i opierały się na obiektywnych i sprawdzalnych kryteriach. Rozstrzygnięcia dotyczące sędziów w procesie zmian organizacyjnych powinny podlegać kontroli sprawowanej przez sądy spełniające standardy unijne.

Należy zauważyć, że TSUE bierze pod uwagę łącznie wszystkie elementy składające się na ocenę rozwiązań prawnych państw członkowskich i bada rzeczywiste cele zmian ustawowych.

4. Jest charakterystyczne, że mimo stosunkowo licznych zapowiedzi polityków o zamiarze wprowadzenia omawianych zmian organizacyjnych, nie sposób znaleźć żadnego rozwiniętego wytłumaczenia, jakie korzyści społeczne te zmiany miałyby przynieść.

Uczestnicy debaty mimo to, a może właśnie dlatego, poświęcili sporo miejsca na rozważania, jakie mogą być motywy planowanego przedsięwzięcia „spłaszczenia” struktury sądownictwa. W tej kwestii panowała jednomyślność: pomysłodawcom nie chodzi o poprawę funkcjonowania sądownictwa, a zwłaszcza o zwiększenie jego sprawności i skrócenie czasu załatwiania spraw. Inicjatorom omawianych zmian w sądownictwie można zatem zarzucić nadużycie norm konstytucyjnych i działanie w złej wierze. Oficjalne, zdawkowe deklaracje maskują bowiem rzeczywiste cele zmian ustroju sądów.

Celami tymi są dalsze podporządkowanie sądów i sędziów władzy politycznej oraz wyeliminowanie albo osłabienie pozycji tych sędziów, którzy wydają orzeczenia nie po myśli władzy wykonawczej albo aktywnie krytykują naruszanie praworządności w Polsce. Ogólnie rzecz biorąc, projektowana operacja organizacyjna byłaby poważnym wyzwaniem dla niezawisłości sędziowskiej. Już sama perspektywa masowej weryfikacji korpusu sędziowskiego może u niektórych osób wywołać efekt mrozący i skłaniać do konformizmu oraz koniunkturalizmu. Zmiany strukturalne pozwoliłyby ponadto na obsadzenie licznych stanowisk kierowniczych w sądach przez osoby lojalne wobec decydentów lub premiowania takich osób w inny sposób. Można wyobrazić sobie również taki scenariusz, że zamiast wszczynania i prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciw niewygodnym sędziom, co jest niekiedy uciążliwe i wywołuje szeroki rezonans społeczny, podobny efekt może przynieść pozornie zgodne z konstytucją przenoszenie takich sędziów do odległych sądów (i to niższego szczebla) albo ich przenoszenie w stan spoczynku.

Należy się obawiać, że w wyniku omawianych zmian prestiż sędziów w oczach opinii publicznej i zaufanie do nich ulegnie osłabieniu.

5. Przypuszczenia co do rzeczywistych motywów, a także przypuszczalnego przebiegu i efektów dyskutowanej zmiany ustroju sądownictwa mają podstawy, zdaniem uczestników debaty, także w dotychczasowych zniechęcających doświadczeniach, jakie dostarczają już przeprowadzone w ostatnich latach „reformy” wymiaru sprawiedliwości.

Mamy już wiele przykładów dotychczasowych przedsięwzięć organizacyjnych (i innych) mogących służyć jako ostrzeżenie na przyszłość. Należy tu najpierw wymienić ustawę nowelizującą ustawę o Sądzie Najwyższym z 2017 r., w wyniku której zostały utworzone dwie nowe izby, w tym Izba Dyscyplinarna, traktowana w opinii większości prawników jako niezgodna z konstytucją, a także uznana za niespełniającą standardów prawa unijne-go przez TSUE, a także Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Ta sama ustawa spowodowała przedwczesne przeniesienie w stan spoczynku kilkudziesięciu sędziów SN i skrócenie kadencji pierwszej prezes Sądu Najwyższego z jawnym naruszeniem art. 183 ust. 3 konstytucji. Przedstawione zmiany zostały cofnięte w wyniku interwencji TSUE w 2018 roku. Jest to zasadniczo jedyny, jak dotąd, przykład odwołania niszczących przekształceń w sądownictwie w wyniku interwencji instytucji UE.

Innym przedsięwzięciem były zmiany w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych w 2017 r., na podstawie której minister sprawiedliwości wymienił stukilkudziesięciu prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Jako kolejny przykład może służyć tzw. ustawa kagańcowa z 2019 r., która ograniczyła niezależność sądów, w tym m.in. zgromadzeń sędziów, a także niezawisłość sędziów, rozszerzając podstawy ich odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustawa ta została zaskarżona do TSUE przez Komisję Europejską. W lipcu 2021 r. TSUE wydał postanowienie zawierające środki tymczasowe nakazujące wstrzymanie wykonywania przepisów ustawy kagańcowej dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej. W chwili pisania tych słów nie ma oznak dostosowania się przez polskie władze do zarządzeń TSUE. Grozi to zastosowaniem kar pieniężnych wobec Polski.

Pouczającym, jakkolwiek odstrasającym przykładem dotychczasowych przedsięwzięć, jest także reorganizacja prokuratury na podstawie ustawy z 2016 roku. Polegała ona na zmianach ustrojowych, a przede wszystkim – kadrowych, wraz z przyznaniem daleko idących kompetencji prokuratorowi generalnemu, którym został ponownie, po kilku latach przerwy, minister sprawiedliwości. Co prawda przekształcenia w sądownictwie nie mogłyby się pokrywać z tymi, jakie się dokonały w prokuraturze, ale motyw i kierunki są podobne.

W sumie z dotychczasowych zmian ustawowych w wymiarze sprawiedliwości wyłania się spójny obraz: zmierzały one do wzmocnienia kompetencji organów władzy wykonawczej wobec władzy sądowniczej oraz ograniczania na różne sposoby niezależności

sądów i niezawisłości sędziów. Nic więc dziwnego, że uczestnicy debaty przypuszczają, iż zapowiadana zmiana ustroju sądownictwa „spłaszczająca” strukturę sądów powszechnych, która miałaby być realizowana przez tę samą władzę polityczną, a nawet przez tych samych polityków, posługujących się tą samą retoryką, zmierzałaby do osiągnięcia tych samych celów.

6. O losie wszystkich sędziów sądów powszechnych w razie wprowadzenia omawianego przedsięwzięcia miałyby decydować organy władzy wykonawczej. Do organów tych należałoby wyznaczanie sądów, w jakich sędziowie mają orzekać, albo decydowanie o przeniesieniu w stan spoczynku niewygodnych sędziów. Z częściowych informacji na temat projektowanych zmian nie wynika, jaki miałyby być w nich udział władzy ustawodawczej. Nie wiadomo zatem, jak szczegółowa miałaby być regulacja ustawowa i w jaki sposób zostałyby w niej ukształtowane kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć w omawianych sprawach oraz rozdzielone między różne organy. Nie sposób także przewidzieć, czy i jakie kryteria zostałyby określone dla podejmowania rozstrzygnięć ustrojowych i indywidualnych. W tym kontekście wspomniane już zasady podziału władz i niezależności sądownictwa pozwalają na wyrażenie obawy o możliwym naruszeniu konstytucji.

Jedną z najistotniejszych, a równocześnie niejasnych, kwestii w projektowanym przedsięwzięciu jest określenie organów właściwych do decydowania o przyszłości sędziów sądów powszechnych w razie „spłaszczenia” struktury sądownictwa, czyli o przenoszeniu sędziów między sądami albo o przenoszeniu ich w stan spoczynku. Uczestnicy debaty rozważali to zagadnienie, opierając się na przepisach konstytucji i ustaw, a także uwzględniając doświadczenia z wcześniejszych operacji organizacyjnych.

Jedną z możliwości jest zastosowanie art. 179 konstytucji i przyjęcie, że niezbędne będzie ponowne powołanie sędziów do „zreformowanych” sądów przez prezydenta. Wymagałoby to przeprowadzenie ponad 15 tys. postępowań z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, której przysługują kompetencje wnioskodawcze. Skala takiej operacji byłaby zatem ogromna, a powoływanie sędziów musiałoby trwać długi czas. Wyniki postępowań powołania sędziów byłyby przy tym skażone zarzutami niezgodności z konstytucją w związku z brakiem niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Potwierdza to także orzecznictwo TSUE i ETPC.

Inną możliwością jest uznanie, że nie jest wymagane ponowne powołanie sędziów stosownie do przytoczonego wyżej przepisu konstytucji, ale wystarczy ich przeniesienie. Oznaczałoby to przyznanie kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach sędziów przez ministra sprawiedliwości na podstawie art. 73 § 3 i 75 § 3 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

W obu przedstawionych wyżej wariantach właściwe do podejmowania decyzji o nowej sytuacji sędziów byłyby organy wykonawcze. Jest to rozwiązanie budzące wątpliwości w kontekście konstytucyjnych zasad podziału władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Bardziej jednak mogłoby się nadawać do zaakceptowania przyznanie kompetencji prezydentowi, gdyby nie obecna, niezgodna z konstytucją pozycja KRS, współuczestniczącej w procedurze powołania sędziów. Kontrowersyjne byłoby przyznanie także kompetencji decyzyjnych ministrowi sprawiedliwości. Rola tego ministra wobec sądownictwa powszechnego, polegająca początkowo na sprawowaniu nadzoru administracyjnego nad sądami, została w ostatnich kilku latach rozszerzona. Dodanie mu kompetencji do decydowania o zmianie statusu sędziów w ramach operacji „spłaszczenia” struktury całego sądownictwa powszechnego byłoby zagrożeniem dla niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów. Należy mieć przy tym na względzie, że minister sprawiedliwości jest równocześnie prokuratorem generalnym, który kieruje całą prokuraturą. Prokuratorzy mogą brać udział, w różnym charakterze, we wszystkich postępowaniach sądowych. Nie można także pominąć osobistych cech osoby sprawującej obecnie urząd ministra sprawiedliwości – prokuratora generalnego.

Kolejnym zagadnieniem jest zapewnienie sędziom prawa odwołania się do sądu od dotyczących ich decyzji (art. 73 § 2 i 75 § 4 u.s.p.). Jest to niezbędne minimum, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę obecną pozycję KRS, o czym już była mowa, oraz brak realnej kontroli zgodności prawa z konstytucją. W przypadku kontroli sprawowanej przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej SN i Spraw Publicznych SN, należy jednak pamiętać o zarzutach dotyczących legitymacji osób orzekających w tej izbie.

7 Jest charakterystyczne, że wypowiedzi polityków o zamiarach przeprowadzenia

- zmian w ustroju sądów powszechnych polegających na „spłaszczeniu” struktury sądownictwa są mało konkretne w kwestiach praktycznych, wyjaśniających, na czym te zmiany miałyby polegać. Obserwatorzy są zatem zdani na przypuszczenia. W grę

wchodziłaby np. likwidacja sądów jednego z trzech obecnie istniejących szczebli (najwyższego, pośredniego, najniższego). Zapewne jednak zmiana struktury byłaby dalej idąca i polegała na utworzeniu dwóch szczebli sądownictwa niepokrywających się z obecnie istniejącymi. W każdym przypadku niezbędne byłoby wydanie i wprowadzenie w życie nader skomplikowanych przepisów określających właściwość rzeczową nowych sądów. Szczególne znaczenie miałyby przy tym przepisy przejściowe.

Regulacja ustawowa musiałaby być znacznie bardziej rozbudowana. Istotną jej część stanowiłyby przepisy określające kryteria decydowania o zmianie statusu sędziów i przyznające kompetencje w tym względzie właściwym organom oraz normujące procedurę omawianych zabiegów. Ustalenie nowego statusu sędziów, jako sędziów sądów powszechnych rodziłoby wiele problemów prawnych dotyczących cech ich nowego stosunku służbowego. Trudnym zagadnieniem byłoby zorganizowanie nowych sądów zarówno od strony infrastruktury, jak i zaangażowanych osób: kierownictwa, sędziów i innych pracowników.

8. Powyższy skrótowy przegląd zagadnień, które wymagałyby uregulowania i wprowadzenia w życie, pokazuje, z jak rozległym i skomplikowanym przedsięwzięciem musiałaby się zmierzyć władza ustawodawcza i wykonawcza. Zmiana właściwości i usytuowania sądów, jak również weryfikacja wszystkich sędziów skutkująca wielotysięcznymi zmianami przydziału do konkretnych sądów, a także przenoszeniem w stan spoczynku niektórych sędziów niewątpliwie wpłynęłaby paraliżująco na sprawy znajdujące się w toku i nowe sprawy. Zmiana struktury sądów wiąże się zresztą nie tylko z przenoszeniem sędziów, ale także innych pracowników sądów oraz akt i całego wyposażenia. Przeprowadzenie takiej operacji wymagałoby wykazania wielkiej sprawności i dyscypliny.

Dla rozważenia szans jej urzeczywistnienia trzeba wziąć jako punkt wyjścia aktualny stan sądownictwa, wynikający po części z wcześniejszych pseudoreform. Obecna sytuacja w sądownictwie jest oceniana krytycznie, a konstytucyjne prawo do sądu jest zagrożone. Coraz dłuższy staje się czas załatwiania spraw przez sądy. Ponadto rośnie niepewność co do stabilności wielu orzeczeń wobec wątpliwości co do statusu niektórych sędziów powołanych na podstawie procedur i przy współdziałaniu organu, który w opinii wielu prawników jest niezgodny z konstytucją. Wielu sędziów pozostaje w konflikcie z kierownictwem sądów na tle naruszania zasad praworządności. Obowiązujący system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest zagrożeniem dla ich niezawisłości i został krytycznie oceniony

przez TSUE. W tym stanie rzeczy staje się oczywiste, że zmiany w statusie sędziów byłyby nader kontrowersyjne i tworzące konflikty.

Uczestnicy debaty byli zgodni co do tego, że przeprowadzenie projektowanych zmian organizacyjnych jest praktycznie niemożliwe do zrealizowania i skazane na niepowodzenie. Taka operacja wywołałaby stan trudnego do wyobrażenia chaosu i zamieszania. Występujące obecnie niesprawności wymiaru sprawiedliwości doznałyby zwielokrotnienia, i to na długi czas.

Dodatkowo można przypuszczać, że projektowane przedsięwzięcie zostałoby zapewne zainicjowane przez nagłe wniesienie do Sejmu projektów ustaw, bez uprzednich konsultacji z zainteresowanymi środowiskami, a za to z intencją szybkiego uchwalenia nowego prawa, bez szans na głęboką dyskusję w parlamencie czy np. na wysłuchanie publiczne. Argumentem przemawiającym za powyższym przypuszczeniem jest – oprócz doświadczeń ostatnich kilku lat – także to, że od dłuższego czasu spotyka się wystąpienia polityczne na temat „spłaszczenia” ustroju sądownictwa, w których jest mało informacji, a za to wiele niezachęcających deklaracji intencji. To wskazuje na konfrontacyjny charakter omawianego przedsięwzięcia, skierowanego przeciw znaczącej liczbie sędziów, a nie dla dobra wymiaru sprawiedliwości

9. Wyniki niniejszej Debaty Helsińskiej są jednoznaczne: wiele wskazuje na to, że projektowana zmiana ustroju sądownictwa polegająca na „spłaszczeniu” struktury sądów powszechnych byłaby nadużyciem art. 180 ust. 5 konstytucji. Pytajnik w tytule debaty należy zatem pominąć. Ustawy, które wprowadzałyby omawiane zmiany w ustroju sądownictwa, powinny zostać zakwestionowane przez prawidłowo funkcjonujący sąd konstytucyjny. Niestety, wydaje się to mało realne w obecnych warunkach w Polsce. Omawiana operacja organizacyjna byłaby także prawdopodobnie niezgodna z prawem Unii Europejskiej. Ponadto nie wydaje się realne, aby udało się ją przeprowadzić bez destrukcji sądownictwa, już obecnie znajdującego się przecież w złym stanie.

Dokonanie powyższej oceny i sformułowanie prognozy co do skutków projektowanej zmiany ustroju sądownictwa przemawiają za tym, żeby takiej zmiany nie dokonywać. Niestety, można się obawiać, że tzw. wola polityczna przeprowadzenia zmian w sprzyjającym dla władzy wykonawczej czasie, motywowana względami, o których była mowa

wyżej, przeważy nad przeciwwskazaniami, choć już obecnie można je przewidzieć z dużym prawdopodobieństwem.

Dokonanie dokładnej analizy prawniczej projektowanych zmian w ustroju sądów i statusie sędziów oraz konsekwencji tej operacji ma stanowić w intencji uczestników debaty przestrożę i prognozę ostrzegawczą. Świadomość zamierzonych przedsięwzięć powinna mianowicie stanowić impuls do tego, aby do ich zrealizowania nie dopuścić albo aby się im odpowiednio wcześniej i skutecznie przeciwstawić.

Gdyby do realizacji omawianych zmian w sądownictwie jednak doszło, nie można się będzie potem tłumaczyć, że się nie wiedziało o zamiarze ich dokonania!

