

NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW I NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW W POLSCE W ŚWIETLE STANDARDU KONSTYTUCYJNEGO, KONWENCYJNEGO ORAZ UNIJNEGO. UWAGI NA TŁE ZMIAN PRZEPROWADZONYCH W LATACH 2016-2018

ANDRZEJ SAKOWICZ¹

1. Uwagi ogólne

U schyłku drugiej dekady XXI wieku stwierdzenie, że niezależność sądów stanowi jeden z podstawowych, koniecznych elementów demokratycznego państwa prawnego, jawi się jako truizm. Tak zresztą jak głoszenie, że wymierzanie sprawiedliwości nie sprowadza się do orzekania stosownie do aktualnych oczekiwań społecznych i nie może polegać na przystosowaniu się do woli wyrażanej przez przedstawicieli władzy wykonawczej oraz ustawodawczej. Budzą zatem grozę słowa wypowiedziane przez Marszałka Seniora Kornela Morawieckiego w trakcie debaty na projektem uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że: „Nad prawem jest dobro narodu. Jeżeli prawo to dobro zaburza, to nie wolno nam uważać tego za coś, czego nie możemy naruszyć, czego nie możemy zmienić. Prawo ma służyć nam. Prawo, które nie służy narodowi, to jest bezprawie”². Słowa te, jak również moment, w którym zostały wypowiedziane, tj. debata za „unieważnieniem” wyboru trzech prawidłowo wybranych sędziów TK przez Sejm RP, tyle że poprzedniej kadencji, zapiszą się na czarnych kartach polskiego parlamentaryzmu.

1 Prof. dr hab Andrzej Sakowicz, Katedra Postępowania Karnego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, ORCID: 0000-0001-6599-4876.

2 Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 listopada 2015 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2015, s. 78.

Wydawałoby się, że po doświadczeniach austriackich³ i niemieckich z lat 30. ubiegłego wieku⁴, po traumatycznych doświadczeniach dwóch systemów totalitarnych, które zniszczyły Europę, takich słów już nikt nigdy nie wypowie. Historia uczy, że każde stawianie się ponad prawem jest zaprzeczaniem podstawowej zasady państwa prawa. Odrzucenie idei nadrzędności prawa, w szczególności norm konstytucyjnych, nad strukturami władzy, oznacza stworzenie odmiennego, pozanormatywnego modelu funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Modelu, w którym organy władzy publicznej nie są już „skrępowane” prawem, nie muszą działać na jego podstawie i w jego granicach, zaś jednostka nie może oczekiwać ochrony swoich praw i wolności, gdyż wszelkie mechanizmy gwarancyjne przestaną funkcjonować. W takim modelu nie istnieje trójpodział władzy, a na znaczeniu zyskuje *auctoritas*.

Przyjęcie przywołanej uchwały przez Sejm⁵, niewykonanie wyroku TK z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygnaturze K 34/15, wprowadzenie do składu TK osób, które nie mają statusu sędziów TK, a następnie zasiadanie tych osób w składach orzekających i wydawanie orzeczeń z udziałem tych osób, niezgodne z wymogami ustawowymi i konstytucyjnymi powołanie nowego kierownictwa TK w grudniu 2016 r. oraz odsunięcie od orzekania w TK czterech sędziów wybranych w poprzednich kadencjach Sejmu⁶ rozpoczęło w Polsce trwający po dzień dzisiejszy kryzys konstytucyjny. Wskazane zmiany spowodowały, że retorycznym jest pytanie, czy Trybunał Konstytucyjny nie utracił czasem zdolności wypełniania swoich konstytuujących funkcji.

Marginalizacja roli Trybunału Konstytucyjnego otworzyła drogę rządzącym w Polsce po 2015 r. do przeprowadzenia głębokich zmian w wymiarze sprawiedliwości. Zostały one dokonane w latach 2016-2018 i objęły ustrój Krajowej Rady Sądownictwa, Sąd Najwyższy, ustrój i organizację sądownictwa powszechnego w Polsce oraz postępowania dyscyplinarne wobec sędziów. Zmiany ten następowały etapowo, niejednokrotnie w zakresie tej samej ustawy. Może to sugerować,

3 Por. L. Garlicki, Jak w latach 1933-38 likwidowano austriacki Trybunał Konstytucyjny, (w:) J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki, Wrocław 1989; Sz. Pawłowski, Kwestia tożsamości państwa, zerwania ciągłości państwowej, rewizji konstytucji na przykładzie Austrii, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, t. XXXI, s. 340-341.

4 Zob. F. Ryszka, Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy, Warszawa 1985, *passim*.

5 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1039, M. P. poz. 1132.

6 Zob. szerzej w pracy P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2017, *passim*; P. Radziejewicz, On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel, Review of European and Comparative Law 2017, nr 4, s. 46-56; M. J. Zieliński, Kilka uwag na marginesie sporu o legalność obsady stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym w 2015 r., Przegląd Sądowy 2017, nr 11-12, s. 7-22; M. Florczak-Wątor, Glosa do wyroku TK z 16.03.2017 r., Kp 1/17, Lex/el. 2017.

że ustawodawca nie miał spójnej koncepcji na reformę wymiaru sprawiedliwości, co uzasadniałoby tezę o braku istnienia docelowego modelu wymiaru sprawiedliwości, przypadkowości zmian oraz świadczyłoby o „impulsywności” ustawodawcy. Może jednak spojrzeć na uchwalone nowelizacje całościowo, gdyż wówczas wyłoni się inny zamysł ustawodawcy w zakresie wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na powyższą wątpliwość oraz ocena zmian dokonanych w latach 2016-2018 przez pryzmat zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przeprowadzenie wskazanej analizy należy poprzedzić kilku słowami na temat standardu niezależności sądów i niezawisłości sędziów w świetle przepisów Konstytucji RP oraz prawa unijnego i międzynarodowego.

2. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w świetle Konstytucji RP, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz prawa unijnego

W demokratycznym państwie takie wartości jak niezależność sądów i niezawisłość sędziów stanowią tożsamość aksjologiczną ustroju. Mają one szczególne znaczenie dla zagwarantowania zasady podziału, równowagi władz oraz poszanowania praw i wolności jednostki. Jak wskazał w wyroku z 11 września 1995 r. (sygn. P 1/95) Trybunał Konstytucyjny, „niezawisłość sędziowska jest bowiem współcześnie uniwersalnym składnikiem i warunkiem państwa prawnego. U jej podstaw leży prawo każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. W sensie bezpośrednim oznacza wyłączenie jakiejkolwiek zewnętrznej ingerencji w proces sędziowskiego orzekania, a podjęte rozstrzygnięcia poddaje kontroli jedynie w formie i na zasadach wyraźnie określonych w ustawodawstwie”⁷. Gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów zostały silnie odzwierciedlone w treści normatywnej przepisów art. 10 i art. art. 173, 178, 186 i 187 Konstytucji RP. Wynika z nich, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej; sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz; sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, powinni otrzymywać wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków oraz nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej pogodzić się z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ponadto strażnikiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest Krajowa Rada Sądownictwa, która – w świetle Konstytucji RP – nie powinna pozostać zależna od

7 Wyrok TK z 11.9.1995 r., sygn. P 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 3.

pozostałych dwóch władz. Normy wynikają ze wskazanych przepisów wyznaczania standardów konstytucyjnych. Naruszenie jednej z nich osłabia zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Naruszenie kilku przepisów rodzi pytanie, czy powyższe zasady mogą być jeszcze realizowane.

Sędziowska niezawisłość, aby mogła być urzeczywistniona, musi podlegać ochronie konstytucyjnej i ustawowej. Gwarancje niezawisłości należy rozpatrywać w aspekcie personalnym i w aspekcie merytorycznym. Aspekt personalny odnosi się do praw i obowiązków sędziego. W tym zakresie w szczególności należy wymienić: stabilizację urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2), immunitet sędziowski (art. 181), odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2), apolityczność (art. 178 ust. 3), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2). Aspekt merytoryczny niezawisłości oznacza, że sędzia, poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom – art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być w rozstrzyganiu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur⁸.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konsekwencją konstytucyjnej zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej od innych władz jest to, że sądy i trybunały muszą działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swych uprawnień⁹. Dodaje się, że skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą w niej uczestniczyć lub ingerować w jej działania¹⁰. W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podzia-

8 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 366-367.

9 Por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41; wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8; wyrok TK z 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 114; wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK-A 2005, nr 7, poz. 81; wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119; wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 29; wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.

10 Zob. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; wyrok TK z 8 maja 2014 r., I 9/13, OTK-A 2014, nr 5, poz. 51. Słusznie wskazuje L. Garlicki, że „Pozycja sądownictwa w znacznej mierze opiera się na zasadzie separacji lub nawet izolacji władzy sądowniczej, jako że jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego jest to, że tylko sądy mogą wymierzać sprawiedliwość. Nie może tu być mowy o żadnych odstępstwach od zasady podziału władz, które dawałyby władzy ustawodawczej czy wykonawczej prawo do rozstrzygania indywidualnych spraw typu sądowego. Interpretując zasadę podziału władz w odniesieniu do władzy sądowniczej, silnie akcentuje się zasadę niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki czy osób prawnych. Ściśle zalega się tu zasada podziału władzy i zasada państwa prawnego – jednym z podstawowych elementów zasady państwa prawnego jest dostęp obywatela do sądu, istnienie sądowej drogi rozstrzygania wszelkich sporów. Jest to zupełnie inny model relacji niż stosunki między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, ukształtowane w sposób, w którym pewne przecięcia kompetencyjne są nie tylko możliwe, ale nawet niezbędne”, zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 78.

łu i równowagi władzy (np. „przecięcia kompetencyjne”), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawę struktury, składu lub działania władzy sądowniczej. Wyjątki określić może wyłącznie Konstytucja RP. Zasada podziału władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga nie tylko wskazanych wcześniej gwarancji zapewniających niezależną pozycję władzy sądowniczej, lecz także posiadanie przez sądy monopolu w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, czyli ostatecznym rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych¹¹. Konsekwencją takiego stanu prawa jest to, że ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie może wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli. Ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należy do wyłącznej kompetencji sądownictwa. W ten sposób następuje zazębianie się zasady podziału i równowagi władzy oraz zasad państwa prawnego¹².

Nie można zapominać, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. gwarantuje każdemu prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd, a jednocześnie wymaga, aby władza sądownicza była sprawowana przez sądy złożone z sędziów, ustanawia gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej (art. 45 Konstytucji RP). Prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd oznacza m.in. wymaganie, aby sprawy obywateli były rozpatrywane przez sądy, którym przysługują konstytucyjne gwarancje niezależności, a osoby, które wchodzą w ich skład, korzystały z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Niezawisłość należy do istoty instytucji sędziego, jest fundamentalną gwarancją praw i wolności człowieka i obywatela¹³. Sędzia, który jest pozbawiony gwarancji niezawisłości, nie może decydować o prawach i wolnościach człowieka. Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m.in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy pole-

11 Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK-A 2005, nr 7, poz. 81; wyrok TK z 8 maja 2014 r., I 9/13, OTK-A 2014, nr 5, poz. 51.

12 Por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK-A 2005, nr 7, poz. 81; wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

13 Postanowienie TK z 30 października 2006 r., sygn. S 3/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 146. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52) stwierdził, że: „niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. [...] Niezawisłość sędziowska to nie tylko uprawnienie sędziego, ale także jego podstawowy obowiązek. Tak samo jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego [...] ustawodawca musi zachować szczególną staranność, aby nie przekroczyć granicy otwierającej możliwość ingerencji w niezawisłą sferę działalności sędziego [...]”.

ceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, do antycypowania tych sugestii z myślą o wypływających z tego korzyściach. Prowadzi to do pojawienia się zjawiska „sędziego dyspozycyjnego”, którego istnienie wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości¹⁴.

Dodatkowo należy tu nawiązać do poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 15 stycznia 2009 r., w którym wskazano, że każda z władz, w tym sądownicza, aby zachować swą niezależność, musi być od pozostałych odrębna i zjawisko to należy uznawać za konieczne w demokratycznym państwie prawa, ale nie przeczy to istnieniu różnych relacji funkcjonalnych między władzami. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sądownictwo powszechne musi działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swych uprawnień, powinno przedstawiać pozostałym władzom swe zastrzeżenia w celu poprawienia efektywności działania sądów, ale zarazem stanowi ono element systemu organów państwa określony przepisami Konstytucji¹⁵.

Ważną gwarancją zapewnienia niezawisłości sądów są przepisy ustaw zwykłych, w tym przede wszystkim ustawy regulujące ustrój sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Oba akty prawne powinny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁶ przy jednoczesnym ukształtowaniu pozycji Ministra Sprawiedliwości w taki sposób, aby istniała możliwość – po jego stronie -realizacji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁷ minister właściwy do spraw sprawiedliwości jest właściwy do spraw sądownictwa w zakresie niezastrzeżonym odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych. Nadzór ten tylko może obejmować działalność zarządzającą i organizatorską sądów. Ani pośrednio, ani bezpośrednio nie może on dotyczyć czynności jurysdykcyjnych sądu¹⁸. Wykluczona jest jakakolwiek ingerencja w zakres decyzji sędziowskich wydawanych w toku postępowania sądowego, które przybierają charakter orzeczenia lub

14 Zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52. Warto przywołać stwierdzenie TK, że „sędzia pełni specyficzną funkcję społeczną jako arbiter w konfliktach społecznych. Funkcji tej nie można utożsamiać wyłącznie z prawidłowością i faktyczną bezstronnością orzecznictwa. Pełnienie roli arbitra wymaga kredytu zaufania publicznego. Sędzia pozbawiony tego zaufania nie może w sposób prawidłowy rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego. Orzeczenia takiego sędziego, nawet pomimo ich obiektywnej prawidłowości, nie będą akceptowane przez strony konfliktu czy opinię publiczną”, por. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93, OTK 1993, cz. II, s. 350 i n.

15 Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

16 Wyrok TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK 1995, cz. II, poz. 26.

17 Dz.U. Nr 65, poz. 437 ze zm.

18 Zob. szerzej wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44 oraz szerokie uwagi TK w uzasadnieniu wyroku z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

zarządzenia podlegającego kontroli instancyjnej¹⁹. Nie można zapominać i o tym, że wykluczona jest ingerencja egzekutywy w postępowania dyscyplinarne oraz niezależny charakter sądownictwa dyscyplinarnego. Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz immunitet sędziowski nie istnieją w interesie sędziego, lecz w interesie społeczeństwa i stanowi ważną gwarancję niezawisłości sędziów

Prawo do niezależnego sądu zostało zagwarantowane nie tylko w Konstytucji RP, ale także wynika z wiążących Polskę umów międzynarodowych, a dokładnie z art. 14 ust. 1 MPPoIP oraz w art. 6 EKPCz. Oba przepisy stanowią jedno z fundamentalnych praw oskarżonego, tj. prawo do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Należy dodać, że w kontekście art. 6 EKPCz szczególnego znaczenia nabiera bogate orzecznictwo ETPCz. Zwraca się w nim szczególną uwagę, że za „sąd” może być uznany tylko organ wykonujący władzę sądenia, tzn. organ, który rozstrzyga sprawy przekazane do jego kompetencji, respektując zasadę państwa prawa (*rule of law*) i po przeprowadzeniu postępowania w sposób przewidziany prawem²⁰. W orzecznictwie ETPCz wskazuje się, że w społeczeństwie demokratycznym organizacja sądownictwa, rozumiana jako powołanie sędziów i wskazanie właściwości sądów, nie może być pozostawiona władzy wykonawczej, ale winna być uregulowana przez prawo przyjęte przez parlament. Nie wyklucza to dopuszczalności uregulowania niektórych kwestii dotyczących funkcjonowania sądów przez władzę wykonawczą na podstawie delegacji ustawowej²¹.

Wymóg ustawowego uregulowania podstaw funkcjonowania sądów obejmuje także sposób wyznaczenia składu orzekającego w konkretnej sprawie. W rezultacie, jeżeli w składzie orzekającym znajdują się członkowie nieupoważnieni w myśl prawa krajowego do pełnienia ich funkcji, dochodzi do naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą”. Na tę okoliczność ETPCz wskazał w kilku orzeczeniach wydanych wobec Rosji, a dotyczących zarzutów nieprawidłowości przy wyborze ławników oraz orzekaniu z ich udziałem²². Także w sprawach wniesionych przeciwko Polsce ETPCz stwierdzał naruszenia art. 6 EKPCz z uwagi na

19 Zob. szerzej L. Garlicki, komentarz do artykułu 176, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2005, s. 10.

20 Wyrok ETPCz z 30 listopada 1987 r. w sprawie *H. v. Belgia*, skarga nr 8950/80, § 50.

21 Wyrok ETPCz z 28 listopada 2002 r. w sprawie *Lavents v. Łotwa*, 58442/00, § 114.

22 Np. orzeczenie przez ławników przez większą ilość dni w roku, niż było to dozwolone przez ustawę, wyznaczenie ławników do sprawy z pominięciem wymogu losowania i brak dokumentów potwierdzających, że ławnicy mają prawo orzekać w danym sądzie (wyrok w sprawie *Posokhov v. Rosja* z 4 marca 2003 r., skarga nr 63486/00); udział w składzie orzekającym dwóch ławników wylosowanych spośród grupy 6 ławników zamiast wszystkich ławników uprawnionych do orzekania w okręgu danego sądu (wyrok ETPCz w sprawie *Moskovets v. Rosja* z 23 kwietnia 2009 r., skarga nr 14370/03); brak dokumentów potwierdzających uprawnienie ławnika do orzekania po zmianie nazwy sądu (wyrok ETPCz w sprawie *Sevanstyanov v. Rosja* z 14 czerwca 2011 r., skarga nr 75911/01); naruszenie warunków formalnych ponownego powołania osoby na urząd sędziego, po uprzedniej rezygnacji (por. wyrok ETPCz z 15 stycznia 2019 r. w sprawie *Shaykhatarov i in. v. Rosja*, skarga nr 47737/10. Wyrok ETPCz z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie *Chim i Przywieczerski v. Polska*, skarga nr 36661/0).

to, że w składzie zasiadał sędzia nieprawidłowo delegowany do rozpoznania sprawy²³ bądź gdy w prawie krajowym doszło do wyznaczenia sędziego do konkretnej sprawy²⁴. ETPCz krytycznie ocenia również te sytuacje, w których uwarunkowania instytucjonalne związane z prawidłowo przeprowadzoną procedurą wyboru osób sprawujących wymiar sprawiedliwości nie dają gwarancji ich niezawisłości. W tym kontekście warto przytoczyć wyrok *Brudnicka i inni v. Polska*, w którym wskazano, że izby morskie nie mogą zostać uznane za niezależne sądy, ponieważ ich przewodniczącego i wiceprzewodniczących powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, co *de facto* powodowało, że powstała między powołującym a sędziami zależność hierarchiczna, która niezależność wyklucza²⁵. Z kolei w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban v. Polska* ETPCz oceniał status asesora. W tym orzeczeniu stwierdzono, że ze względu na strukturalne uregulowanie zależności asesorów od Ministra Sprawiedliwości podstawy prawne powoływania i odwoływania asesorów nie gwarantowały wolności od wpływów tego przedstawiciela władzy wykonawczej. ETPCz podzielił stanowisko TK, że brak było odpowiednich materialnych i proceduralnych gwarancji chroniących przed uznaniowym wykonywaniem przez Ministra uprawnienia do zwolnienia asesora sądowego, co doprowadziło do stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 EKPCz w tej sprawie (§ 47-55).

Wreszcie, w tym krótkim nawiązaniu do orzecznictwa ETPCz, nie sposób pominąć ostatniej wypowiedzi wyrażonej w wyroku ETPCz z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islandia*²⁶. W tym judykacie mocno wybrzmiała teza o wpływie wadliwie wybranego sędziego – poprzez rażące naruszenie prawa krajowego (*flagrant breach of domestic law*) – na poszanowanie standardu rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą (art. 6 ust. 1 EKPCz)²⁷. Owa kwalifikowana postać naruszenia wynika z faktu, że dotyczy samego sedna procesu wyboru kandydatów na stanowisko sędziego. Tymczasem proces powołań sędziów powinien zostać przeprowadzony w sposób bezstronny i niezależny od wpływów politycznych. Celem takiej procedury jest zapewnienie, że sędziami zostaną wyłącznie osoby o obiektywnie najwyższych kwalifikacjach. Ma to umożliwić budowanie zaufania, jakim powinny cieszyć się sądy w demokratycznym społeczeństwie.

23 Wyrok ETPCz z 25 października 2011 r. w sprawie *Richert v. Polska*, skarga nr 54809/07.

24 Wyrok ETPCz z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie *Chim i Przywieczerski v. Polska*, skarga nr 36661/07, 38433/07, 36661/07 oraz 38433/07.

25 Wyrok ETPCz z 3 marca 2005 r. w sprawie *Brudnicka i inni v. Polska*, skarga nr 54723/00, § 41-42.

26 Wyrok ETPCz z 12 marca 2019 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islandia*, skarga nr 26374/18.

27 W § 102 wskazano, że „naruszenie prawa krajowego, aby można było uznać, że spełnia ono kryterium «rażącego» naruszenia, odnosić się może jedynie do takich naruszeń przepisów krajowych o fundamentalnym charakterze dotyczących ustanowienia sądu, a które stanowią część ustanowienia i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.

Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że powierzenie kompetencji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom powołanym nieprawidłowo naruszałoby istotę prawa do sądu; może także godzić w zasadę pewności prawa, gdyż ważność wydanych przez takich „sędziów” rozstrzygnięć mogłaby być kwestionowana²⁸. Badając charakter stwierdzonych naruszeń prawa, do jakich doszło w Islandii, ETPCz podkreślił, że ocena dokonana przez organy krajowe wskazująca na ważność i skuteczność wyboru danego sędziego, a także dopełnienie w sposób niewadliwy samego aktu powołania osoby na sędziego (w kontekście islandzkim przez prezydenta) nie zostały przez ETPCz uznane za wystarczającą rację do przyjęcia, że zagwarantowany został standard rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą. ETPCz wyraźnie stwierdził, że ma uprawnienie do autonomicznej oceny wadliwości procedury nominacyjnej sędziów z perspektywy art. 6 EKPCz.

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów stanowi fundamentalną wartość w prawie Unii Europejskiej. Gdy rzecz idzie o podstawy traktatowe, to w pierwszej kolejności należy wskazać na przepisy art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 KPP oraz art. 2 TUE. Pierwszy z wymienionych przepisów ustanawia uprawnienie jednostki do „skutecznego środka prawnego przed sądem” w przypadku, w którym sfera uprawnień i swobód jednostki doznałaby naruszenia. Przepis ten nie odwołuje się wprost do pojęcia niezawisłości sędziów ani niezależności sądów, jednakże każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami określonymi w art. 47 ak. 2 i 3 KPP (tj. m.in. sądem niezawisłym i bezstronnym). Wydaje się więc, że ochrona sądowa nie może być uznana za skuteczną, jeżeli sąd, który jej dokonuje, nie będzie korzystał z przymiotu niezawisłości w rozumieniu orzecznictwa TS²⁹. Powiązanie wskazanych norm pozwala uznać, że niezależność sądów wiąże się ze skuteczną ochroną sądową stanowiącą element wymogu skutecznej ochrony prawnej zawartej w art. 19 ust. 1 TUE. Skuteczna ochrona sądowa wymagana jest praktycznie w każdym aspekcie stosowania tego prawa, dlatego niekorzystne oddziaływanie na niezależność sądów może rodzić niepożądany wpływ na skuteczność ochrony sądowej w dziedzinach objętych zakresem zastosowania prawa UE. Pojęcie dziedziny objętej prawem UE jest szer-

28 Tamże, § 97. Z kolei w wyroku ETPCz 28 listopada 2002 r. w sprawie *Lavents v. Łotwa*, skarga nr 58442/00, wskazano, że sąd nieustanowiony zgodnie z intencją ustawodawcy będzie w nieunikniony sposób pozbawiony legitymacji wymaganej w społeczeństwie demokratycznym do rozstrzygania sporów prawnych, § 114.

29 Przykłady zob. np. wyrok TSUE z 30 maja 2002 r. w sprawie C-516/99, *Walter Schmid*, EU:C:2002:313. Zob. też wyrok TSUE z 30 marca 1993 r., *Corbiau v. Administration des contributions*, C-24/92, pkt 15, EU:C:1993:118; wyrok TSUE z 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04, *Wilson*, pkt 49, EU:C:2006:58; w literaturze zob. P. Bogdanowicz, M. Taborowski, Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I), *Europejski Przegląd Sądowy* 2018, nr 1, s. 4-11; tychże, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. II), *Europejski Przegląd Sądowy* 2018, nr 2, s. 15-24; P. Miklaszewicz, Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadnicze elementy funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE, *Państwo i Prawo* 2018, nr 3, s. 40-54.

sze niż stosowanie prawa UE, o którym mowa w art. 51 KPP. Co więcej, mając na względzie fakt, że prawem UE objęta jest obecnie większość regulacji prawnych obowiązujących w państwach członkowskich, zasadnym jest twierdzenie, iż art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE staje się samodzielną podstawą oceny zarzutów związanych z ewentualnymi brakami w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, także w zakresie regulacji prawnej niezwiązanej ze stosowaniem prawa UE, ale mieszczącej się w dziedzinie objętej prawem UE³⁰.

Od tzw. wyroku portugalskiego nie sposób skutecznie twierdzić, że ustrój i organizacja sądownictwa w państwie członkowskim jest jego sprawą czysto wewnętrzną. Słusznie dostrzegł TSUE, że wyrażone w art. 2 TUE wartości, w tym zasada rządów prawa, wyznacza kierunek interpretacji i stosowania prawa we wszystkich dziedzinach objętych kompetencją Unii Europejskiej. Wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek respektować wartości wynikające z istoty rządów prawa, w którą wpisana jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Jak słusznie wskazał TSUE w wyroku z 2.2018 r., C-64/16, „artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewnienia kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym [...]” (pkt 32); „Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowaniu prawa w wykładni i stosowaniu traktatów [...]” (pkt 33); dodając jednocześnie, iż „Państwa członkowskie są zatem zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii [...]” (pkt 34)³¹.

W orzecznictwie TSUE podkreśla się, że pojęcie niezawisłości, które stanowi integralny element sądenia, wymaga przede wszystkim, by organ orzekający był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję³². Pojęcie to zawiera ponadto dwa elementy. Pierwszy – zewnętrzny – zakłada ochronę organu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależ-

30 Zob. interesujące uwagi J. Barcika, Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 5, s. 25.

31 Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117, pkt 32-34; zob. też J. Barcik, Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej..., s. 23-29; P. Bogdanowicz, Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, (w:) J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018, s. 61-71; A. Sikora, Artykuł 19 TUE jako autonomiczny i samodzielny wzorzec kontroli legalności – glosa do wyroku TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Państwo i Prawo* 2018, nr 11, s. 133-140.

32 Wyrok TSUE z 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, pkt 49; wyrok z 30 marca 1993 r., *Corblau*, C24/92, Rec. str. I1277, pkt 15; wyrok TS UE z 30 maja 2002 r., *Schmid*, C516/99, Rec. str. I4573, pkt 36.

ności osądu rozpatrywanych sporów przez jego członków³³. Niezbędna niezależność od tego rodzaju czynników zewnętrznych wymaga określonych gwarancji osobistych dla sędziów, jak na przykład nieusuwalność. Drugi element – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Element ten to wymaganie obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem prawa³⁴. Wskazano także, że gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów³⁵. Co więcej, w orzecznictwie TS wskazuje się, że aspekt zewnętrzny niezawisłości wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła³⁶. Z powyższego wynika jednoznaczna teza, że do wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co oznacza, że żaden organ innej z władz nie może ingerować w wykonywanie funkcji orzeczniczych przez sądy.

W najnowszym orzeczeniu TS, stanowiącym „kamień milowy” w określeniu wzorców niezależności sądów i niezawisłości sędziów w państwach członkowskich, wskazano, że niezawisłość sędziów oraz niezawisłość sądów składa się na treść prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które jest nie tylko zasadą ogólną prawa unijnego uznaną dodatkowo w art. 47 KPP, ale także elementem tej podstawowej wartości Unii, jaką jest państwo prawne, bez podzielenia której nie można zostać państwem członkowskim³⁷. Trybunał Sprawiedliwości zwrócił również uwagę na system środków dyscyplinarnych stosowanych wobec sędziów. Stwierdził wyraźnie, że „wymóg niezawisłości zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym kontekście należy wskazać, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowa-

33 Wyrok TSUE z 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, pkt 51; wyrok TSUE z 4 lutego 1999 r., *Köllensperger i Atzwanger*, C103/97, Rec. str. I551, pkt 21; wyrok TS UE z 6 lipca 2000 r., *Abrahamsson i Anderson*, C407/98, Rec. str. I5539, pkt 36.

34 Wyrok TSUE z 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, pkt 52.

35 Wyrok TSUE z 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, pkt 53; wyrok TS UE z 4 lutego 1999 r., *Köllensperger i Atzwanger*, C103/97, Rec. str. I551, pkt 20-23; wyrok TSUE z 29 listopada 2001 r., *De Coster*, C17/00, Rec. str. I9445, pkt 18-21.

36 Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C64/16, EU:C:2018:117, pkt 44.

37 Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, pkt 48-54.

nia stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej³⁸. Nie budzi najmniejszej wątpliwości teza, że wymóg niezawisłości sędziów wchodzi w zakres istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego³⁹.

Konkludując, z orzecznictwa TS wynika, że wyznaczniki niezależności stanowią: brak hierarchicznego podporządkowania sędziów i sądów innym rodzajom władzy publicznej, ograniczony wpływ zewnętrzny i wewnętrzny na wydawanie orzeczeń, nieusuwalność, procedura powoływania, odpowiedzialność dyscyplinarna, kwestia apolityczności oraz odpowiedni budżet na wykonywanie zadań. Uczynienie zadość wskazanym wymogom jest również niezbędne z uwagi na funkcjonowanie systemu wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych. Nie sposób wyobrazić efektywne korzystanie z tego mechanizmu, gdy występuje brak zaufania do gwarancji niezależności sądownictwa w państwie członkowskim. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zasada rządów prawa (*the rule of law*) oraz wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych stanowią system naczyń połączonych⁴⁰. Co najmniej osłabienie pierwszego elementu stawia pod zna-

38 Tamże, pkt 67.

39 Tamże, pkt 48.

40 Trybunał Sprawiedliwości dobitnie stwierdził, że „prawo Unii opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane, i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane”, zob. wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, pkt 35; wyrok TS UE z 6 marca 2018 r., *Achmea*, C284/16, EU:C:2018:158, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo. Trybunał nie ma wątpliwości, że „zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania, która sama w sobie opiera się na wzajemnym zaufaniu między nimi, mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają one utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej rzecz ujmując, zasada wzajemnego zaufania wymaga, w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie”, por. wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, pkt. 36; wyrok z 10 sierpnia 2017 r., *Tupikas*, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628, pkt 49; wyrok z 10 listopada 2016 r., *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. interesujące uwagi na temat możliwości ograniczenia wzajemnego zaufania z powodu osłabienia praworządności, A. Grzelak, Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU, *Celmer*), Państwo i Prawo 2018, nr 10, s. 50-66; M. Taborowski, Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej w świetle wyroku LM (*Celmer*), (w:) J. Barcz, A. Zawidzka-Łoje (red.), Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce..., s. 73-88; na temat wzajemnego zaufania zob. A. Frąckowiak-Adamska, Granice wzajemnego zaufania w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 2, s. 9 i n.; na temat zasady

kiem zapytania istnienie nie tylko wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, lecz także istnienie przestrzeni prawnej w całej Unii Europejskiej.

3. Zmiany w ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego i Sądu Najwyższego w latach 2016-2018

1. Po przedstawieniu zarysu standardów konstytucyjnego, konwencyjnego oraz unijnego w przedmiocie niezależności sądów i niezawisłości sędziów czas odnieść się do zmian w ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce w latach 2016-2018. Zmiany te cechuje wielokrotne nowelizowanie ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Świadczy to o tym, że proces przygotowania oraz tryb ich uchwalania daleki jest od poprawnej legislacji. Szybkość i częstotliwość uchwalania zmian, zbliżona do szybkości pendolina, stawia pod znakiem zapytania deklarowaną poprawę efektywności wymiaru sprawiedliwości, zaś krótki czas obowiązywania, z uwagi na kolejne nowelizacje, świadczy o ich doraźnym charakterze i wątpliwych pozytywnych intencjach projektodawców.

Całościowe spojrzenie na zmiany ustawodawcze, jakie nastąpiły w latach 2016-2018 w wymiarze sprawiedliwości w Polsce, pozwalają na postawienie tezy, że poszczególne nowelizacje służą zwiększeniu nadzoru władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości) nad wymiarem sprawiedliwości. Stan posiadania Ministra Sprawiedliwości zwiększył się na tyle, że pozwala postawić pytanie o realność dalszego istnienia niezależności sądów w Polsce. Za taką tezę przemawiają zmiany o charakterze organizacyjnym oraz ustrojowym w obszarze wymiaru sprawiedliwości.

Do pierwszej grupy można zaliczyć uzyskanie przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych wszystkich szczebli, bez potrzeby uzyskiwania pozytywnej opinii zgromadzenia ogólnego sądu, przy jednoczesnym braku określenia jakichkolwiek kryteriów wyboru prezesa oraz wiceprezesa przez MS (art. 23-25 u.s.p.)⁴¹. Przyjęcie noweli z 12 lipca 2017 r. stworzyło mechanizm sprawowania funkcji prezesa oraz wiceprezesa sądu przez osobę powołaną w drodze wyłącznej decyzji ministra bez jakiegokolwiek, nawet minimalnego, wpływu samorządu sędziowskiego. Oznacza to naruszenie zasady równowagi pomiędzy władzami oraz wzmocnienie nadzoru

wzajemnego uznawania w prawie unijnym zob. szerzej A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim, Białystok 2011, s. 174-1213; K. Lenaerts, La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust, Common Market Law Review 2017, nr 3, s. 805 i n.; E. Xanthopoulou, Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust, Common Market Law Review 2018, nr 2, s. 490 i n.

41 Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1452.

zewnątrznego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Przyjęte rozwiązanie stanowią odstępienie od dotychczasowego modelu powoływania prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji – w przypadku stanowiska prezesa sądu apelacyjnego lub zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu w przypadku stanowiska prezesa sądu okręgowego, a w razie negatywnej opinii tych organów samorządu sędziowskiego, po uzyskaniu pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Z kolei negatywna opinia Rady w poprzednim stanie prawnym uniemożliwia powołanie na stanowisko prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego kandydata wybranego przez Ministra Sprawiedliwości.

Nowe rozwiązanie nie wymaga uzyskiwania jakichkolwiek opinii o kandydatach. Tożsame zmiany zaproponowano w odniesieniu do powoływania wiceprezesów sądów. Zrezygnowano bowiem z zasięgania opinii właściwych kolegiów sądów o kandydatach oraz opinii prezesa sądu apelacyjnego w odniesieniu do kandydata na wiceprezesa sądu okręgowego oraz prezesa sądu okręgowego w odniesieniu do kandydata na wiceprezesa sądu rejonowego. Co więcej, powierzono Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do powołania wiceprezesa sądu rejonowego, co obecnie zastrzeżone jest do kompetencji prezesa właściwego sądu apelacyjnego (art. 25 § 2 u.s.p.). Oznacza to zastąpienie pośredniego nadzoru nad powoływaniem prezesów sądów rejonowych przez prezesa sądu apelacyjnego nadzorem bezpośrednim Ministra Sprawiedliwości.

Wprowadzenie wskazanego rozwiązania nie da się pogodzić z zasadą niezależności sądów. Jak słusznie wskazał TK, „nie da się jednoznacznie oddzielić funkcji orzeczniczej i administracyjnej prezesów sądów. Dlatego też celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów sądów. Niewątpliwie Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć w tym procesie (powoływaniu) także istotny udział. Jego głos nie może być jednak dominujący. Naruszałoby to bowiem zasadę niezależności sądu”⁴². Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że prezesi i wiceprezesi sądów to osoby, które wykonują zarówno zadania w ramach wymiaru sprawiedliwości, jak i zajmują się administrowaniem sądami. Dualizm kompetencji prezesów i wiceprezesów sądów sprawia, że powinno się stworzyć gwarancje, żeby osoby te mogły wykonywać swoje kompetencje w zakresie administrowania w taki sposób, by ich działalność nie wpływała na sferę orzecznictwa i niezależność sądownictwa. Oddanie w tym wypadku kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji dopuszcza nieograniczony wpływ orga-

42 Orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37.

nu administracyjnego na czynności jurysdykcyjne przez obsadzanie stanowiska, z którym wykonywanie tych czynności jest związane⁴³.

2. W noweli z 12 lipca 2017 r. przewidziano także zmianę zasad odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów przez doprecyzowanie katalogu przesłanek uprawnających Ministra Sprawiedliwości do wydania decyzji w tym przedmiocie. Obok dotychczasowej przesłanki rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych wprowadzono w art. 27 § 1 pkt 1 u.s.p. możliwości odwołania również w sytuacji „uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych” oraz „w razie stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”, a także ograniczenie wpływu Krajowej Rady Sądowniczej w procedurze opiniowania zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa z pełnionej funkcji. O ile uprzednio wydanie negatywnej opinii było każdorazowo wiążące, o tyle wraz z wejściem w życie noweli z 12 lipca 2017 r. opinia Krajowej Rady Sądownictwa była dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów. Bez wątpienia rozwiązanie to wzmocniło pozycję Ministra Sprawiedliwości w zakresie realizacji tzw. nadzoru zewnętrznego nad sądami oraz pozostawało w sprzeczności z art. 10 i 173 Konstytucji RP. Wprowadzone podstawy odwołania prezesów i wiceprezesów stanowią przykład nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, gdyż zostały wyrażone jako klauzule generalne o niewyraźnie zakreślonych konturach znaczeniowych, jakimi są „dobro wymiaru sprawiedliwości” oraz „szczególnie niska efektywność działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”⁴⁴.

43 Do podobnym wniosków doszedł TK w wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8), w którym uznał, że prezes i wiceprezes sądu zostali wyposażeni w kompetencje w sferze wykonywania zadań przez sądy (np. ustalanie czynności sędziów i zasad przydziału im spraw), stąd nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk lub na faktyczne wykonywanie ich zadań przez osoby wyznaczone jedynie przez organ władzy wykonawczej, co może powodować nieuprawniony wpływ ministra, za pośrednictwem tak wyznaczonego sędziego na prezesa, na działalność orzeczniczą. Również w tym orzeczeniu Trybunał wskazał, że „aby zagwarantować niezależność sądów, konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania prezesa, choćby w formie możliwości wydania przez odpowiedni organ władzy sądowniczej negatywnej opinii”. Zob. też uzasadnienie wyroku TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3. Trafnie przed laty podnosił B. Banaszak, że budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP sytuacja, w której Minister Sprawiedliwości może, poprzez decyzje kadrowe, istotnie wpływać na działalność sądów, pośrednio także na orzeczniczą, powołując na prezesów osoby o określonych poglądach. Oczywiście wcale tak nie musi być, ale już samo stworzenie w ustawie takich mechanizmów powoduje realne zagrożenie dla realizacji zasad konstytucyjnych (zob. B. Banaszak, Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych, Przegląd Sejmowy 2012, nr 5, s. 76).

44 Zob. opinia SN z dnia 28 kwietnia 2017 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – (s. 7), zob. druk nr 1491, Sejm RP VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=102A5F4FE6B-6C68EC1258116002713AB>. W pełni należy zgodzić się z poglądem, że przyjęte zmiany osłabiają kadencyjność, „która „nie jest przywilejem konkretnych sędziów, lecz jest jednym z czynników wzmacniających niezależność osób bezpośrednio odpowiedzialnych za funkcjonowanie sądownictwa – zarówno w aspekcie wewnątrzśrodowiskowym, jak i w relacjach z innymi władzami. Kadencyjność tworzy więc ustawowe gwarancje swobody zarządzania sądami, nawet w sytuacji konieczności podejmowania decyzji niepopularnych

Analizując rozwiązania prawne zawarte w noweli z 12 lipca 2017 r., nie sposób pominąć art. 17, który pozwolił Ministrowi Sprawiedliwości w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia tej ustawy na uprawnienie do odwołania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów bez zachowania jakichkolwiek wymogów. Możliwość ta istniała w okresie między 12 sierpnia 2017 a 12 lutego 2018 r.⁴⁵ Takie rozwiązanie, w świetle powyższych wywodów i jednoznacznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, również stanowi realne zagrożenie dla niezależności sądu.

Powyższego zastrzeżenia nie osłabiła kolejna zmiana przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych. Otóż, ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym⁴⁶ przyjęto, że odwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu następuje po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu. Pozytywna opinia kolegium właściwego sądu upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania jego prezesa albo wiceprezesa. Niewydanie opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu. Jeżeli jednak opinia kolegium właściwego sądu w przedmiocie odwołania jego prezesa albo wiceprezesa jest negatywna, Minister Sprawiedliwości może przedstawić zamiar odwołania Krajowej Radzie Sądownictwa. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów. Podobnie jak w przypadku kolegium sądu niewydanie opinii przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie jego odwołaniu (art. 27 ust. 2-5a u.s.p.).

3. Ustawa z 12 lipca 2017 r. w zakresie organizacji sądownictwa powszechnego zawarła także formułę powoływania wizytatorów, która polega na włączeniu organu władzy wykonawczej w dobór kadrowy wizytatorów. Zgodnie z art. 37d § 1 u.s.p. koniecznym stało się pozyskanie przez prezesa sądu apelacyjnego, obok dotychczas wymaganej opinii kolegium sądu apelacyjnego, także opinii Mi-

w środowisku sędziowskim. W relacjach z władzą ustawodawczą i wykonawczą kadencyjność pozwala na «odseparowanie» sądów od świata polityki i wzmocnienie władzy sądowniczej, która ze swej istoty, mając najsłabszą pozycję w trójpodziale władz, jednocześnie musi sprostać obowiązkowi sądowej kontroli zarówno władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej – w granicach przewidzianych prawem dla sądów i trybunałów – i w interesie ogółu obywateli”, Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego, Stanowisko w sprawie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, pkt 4, s. 2-3, https://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stnowisko_Ustawa%20o%20usp.pdf; też W. Jasiński, Charakter zmian w ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce w latach 2016-2018, Krajowa Rada Sądownictwa 2018, nr 1, s. 68-70.

45 Zob. szerzej B. Grabowska-Moroz, M. Szulecka, Od kadr się zaczyna. Zmiana prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r., Warszawa 2018.

46 Dz.U. poz. 848.

nistra Sprawiedliwości przed powołaniem sędziego wizytatora. Należy szczególnie podkreślić, że negatywna opinia Ministra Sprawiedliwości ma być wiążąca dla prezesa sądu apelacyjnego (art. 37d § 3 u.s.p.). Zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie nastąpiło kosztem kolegium sądu apelacyjnego i okręgowego. Ustawodawca w drodze ww. nowelizacji usunął wiążący charakter negatywnej opinii kolegium sądu apelacyjnego oraz kolegium sądu okręgowego. Przyjęte rozwiązanie nie tylko wiąże pośrednio wizytatorów z Ministrem Sprawiedliwości, lecz także nie daje gwarancji wybrania sędziów wizytatorów o wysokich kompetencjach. To bowiem prezesi sądów oraz kolegia sądów apelacyjnego i okręgowego posiadają najszerzą wiedzę o osobach, które powinny zajmować stanowiska sędziego wizytatora.

4. Ingerencję w zasadę niezawisłości sędziowskiej stanowiła regulacja polegająca na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do swobodnego decydowania o wyrażeniu zgody bądź odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu odpowiedniego wieku (art. 69 w brzmieniu nadanym ustawą z 12 lipca 2017 r.). Jak bowiem wskazał TK w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, „byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby – jak w okresie PRL – zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej”⁴⁷. W zakresie tej zmiany, zamiast komentarza, należy przywołać słowa prof. A. Mogilnickiego: „Sędzia, którego los jest, choćby częściowo, zależny od prezesa i ministra, może mieć, czasem podświadomą, tendencję do liczenia się przy wyrokowaniu z ich życzeniami, a sędzia, który w chwili wyrokowania kieruje się nie tylko ustawą i sumieniem, lecz także czyimiś życzeniami — to parodia sędziego”⁴⁸.

Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do swobodnego decydowania o wyrażeniu zgody bądź odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu 65 lat zostało – w drodze noweli z dnia 12 kwietnia 2018 r.⁴⁹ – przekazane już nowo ukształtowanej Krajowej Radzie Sądownictwa. Wyraźnie trzeba stwierdzić, że nowe brzmienie art. 69 § 1b oraz § 3 u.s.p. nie usunęło dotychczasowego stanu niezgodności powyższego rozwiązania z Konstytucją RP. Po pierwsze, decyzja została przekazana nowej Krajowej Radzie Sądownictwa, której skład i sposób powołania nastąpił w sprzeczności z przepisami Konstytucji (art. 187 ust. 1 w zw. z art. 173 i 10 Konstytucji RP), o czym poniżej. Po drugie, wyrażenie zgody przez KRS w nowej formule jest uzależnione od wystąpienia przesłanki, iż dalsze zajmowanie stanowiska sędziego jest „uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności je-

47 Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.

48 A. Mogilnicki, Sędzia a urzędnik, *Gazeta Sądowa Warszawska* 1931, nr 9, s. 116.

49 Dz.U. poz. 848. Ustawa weszła w życie 23 maja 2018 r.

śli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów” (art. 69 § 1b u.s.p.).

5. Wreszcie, mówiąc o niezależności sądu, nie sposób pominąć zmian w systemie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziów. Modelowe rozwiązanie powinno wykluczać udział czynnika politycznego w tym postępowaniu, ponieważ prowadzi to do osłabienia zasady niezawisłości sędziowskiej. Tymczasem sądy dyscyplinarne powinny być niezależne, co oznacza odrębność władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z przepisów Konstytucji RP wynika zakaz przejmowania przez te władze kontroli nad orzecznictwem sądowym, w szczególności przez wyłączenie możliwości zmiany lub uchylecia orzeczenia sądowego. Również w zakresie tego postępowania pojęcie niezależności uwidacznia się w znaczeniu funkcjonalnym (odrębność przedmiotu działalności), organizacyjnym (samodzielność struktur organizacyjnych) i w statusie sędziego (osobista niezawisłość sędziego). Ma to stworzyć sędziemu gwarancję, że „żadna władza nie może mu [sędziemu – A.S.] zrobić zarzutu z powodu takiego czy innego wyroku, o ile tylko wyrok ten został wydany zgodnie z ustawą i sumieniem sędziego”⁵⁰. Nie może istnieć system dyscyplinarny odpowiedzialności sędziów, w następstwie którego sędziowie dopuszczają myśl, że konsekwencją wydania orzeczenia będzie wszczęcie postępowania. Taka myśl pojawia się wówczas, gdy „reżyserem” postępowania dyscyplinarnego zostaje – w jednej osobie – Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny oraz polityk. Niestety, taka sytuacja ma miejsce wraz z wejściem w życie ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym⁵¹. Na jej podstawie Minister Sprawiedliwości uzyskał szeroką możliwość w kreowanie organów postępowania dyscyplinarnego oraz wpływ na jego przebieg. Wyraża się ona w tym, że Minister Sprawiedliwości:

- a) powierza obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym, co oznacza, że podmiot ma pełną kontrolę nad składami tychże sądów (art. 110a § 1 u.s.p.);
- b) powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (art. 112 § 3 u.s.p.);
- c) może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego, który posiada status nadzwyczajny, gdyż do jego powołania dochodzi poza zwykłymi strukturami systemu postępowania dyscyplinarnego, a następstwem powołania takiego rzecznika jest wyłączenie innego rzecznika od podejmowania

50 A. Mogilnicki, Sędzia a urzędnik..., s. 116.

51 Dz.U. z 2018 r. poz. 5.

czynności w sprawie. Wykorzystując instytucję owego „nadrzecznika”, Minister Sprawiedliwości może w sposób arbitralny decydować o wszczęciu postępowania. Warto zauważyć, że powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego (art. 112b § 4 u.s.p.). Zatem nawet w przypadku, gdyby inny rzecznik dyscyplinarny odmówił wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Minister Sprawiedliwości może ominąć tę odmowę, inicjując postępowanie przez powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości. Na dodatek w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego (art. 112b § 2 u.s.p.);

- d) może wnieść sprzeciw w terminie 30 dni od doręczenia mu postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania karnego. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego (art. 114 § 9 u.s.p.). Oznacza to, że prowadzenie postępowania dyscyplinarnego zależy od stanowiska organu będącego częścią władzy wykonawczej.

Powyższe oznacza, że zarówno oskarżyciel w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i członkowie sądów dyscyplinarnych mogą być uzależnieni od przedstawiciela władzy wykonawczej, co narusza nie tylko zasadę państwa prawa, zasadę trójpodziału władzy, lecz także prawo do sądu, zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły, niezależny i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 EKPCz, art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 2 TUE oraz 47 Karty Praw Podstawowych). Naruszenie tych konstytucyjnych zasad wydaje się tym bardziej jednoznaczne, że Minister Sprawiedliwości będzie decydował o liczbie sędziów wchodzących w skład poszczególnych sądów dyscyplinarnych. Zatem Minister Sprawiedliwości, tak jak reżyser obsadza role w przedstawieniu teatralnym, będzie w postępowaniu dyscyplinarnym wyznaczał rzecznika dyscyplinarnego oraz pośrednio tworzył skład sądu dyscyplinarnego w pierwszej instancji; to bowiem Minister Sprawiedliwości powierza obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego. Bez wątpienia suma wszystkich uprawnień władczych Ministra Sprawiedliwości przekroczyła poziom masy krytycznej i stanowi nie tylko realne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, ale w obecnym kształcie ingeruje w tę niezawisłość przez jego wpływ na ustrój sądownictwa dyscyplinarnego. Skoncentrowanie takich uprawnień w rękach Ministra Sprawiedliwości, Prokura-

tora Generalnego oraz polityka może powodować „efekt mrozący polegający na tym, że wobec zagrożenia wszczęciem postępowania dyscyplinarnego za wydane rozstrzygnięcie sądowe sędziowie mogą orzekać, biorąc pod uwagę oczekiwania władzy wykonawczej i ustawodawczej”⁵².

Efekt mrozący wynikający z przyjętego modelu postępowania dyscyplinarnego wzmacniany jest redukcją dotychczasowych gwarancji procesowych. Na podstawie ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym umożliwiono przeprowadzenie rozprawy przed sądem dyscyplinarnym pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego (art. 115a ust. 3 u.s.p.). Przyjęta regulacja w sposób znaczący utrudnia realizację obrony w sensie materialnym oraz formalnym. Stawia także pod znakiem zapytania jakąkolwiek możliwość równości stron, skoro rozprawa przed sądem dyscyplinarnym może odbyć się pod nieobecność obwinionego sędziego. Prawo do obrony musi być także zagwarantowane proceduralnie po to, aby miało charakter realny i efektywny, a nie iluzoryczny i abstrakcyjny⁵³. Bez głębszej analizy można stwierdzić, że wskazana regulacja budzi zasadnicze wątpliwości zarówno w świetle art. 42 ust. 2 oraz 45 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁴, jak i art. 6 EKPCz⁵⁵.

W postępowaniu dyscyplinarnym wprowadzono instytucję prekluzji dowodowej, która polega na wezwaniu stron do złożenia wniosków dowodowych w terminie czternastu dni od dnia doręczenia wezwania na rozprawę przed sądem dyscyplinarnym. Wniosek dowodowy złożony po upływie ww. terminu sąd dyscyplinarny może pozostawić bez rozpoznania, chyba że strona wykaże, że nie mógł zostać złożony w terminie z przyczyn od niej niezależnych. Ponadto sąd dyscyplinarny obligatoryjnie wzywa obwinionego do przedstawienia w terminie czternastu dni od dnia doręczenia wezwania na rozprawę wyjaśnień na piśmie oraz wskazania obrońcy, jeżeli go ustanowił (art. 115 § 4 u.s.p.).

52 Zob. uzasadnienie postanowienia SO w Łodzi z 31 sierpnia 2018 r., I C 205/17, Lex nr 2618023.

53 Wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK-A 2007, nr 10, poz. 129.

54 Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo do sądu zapewnia więc dostęp do sądu, czyli prawo wszczynania postępowań, prawo do rzetelnego postępowania, tj. uczciwego procesu z gwarancją prawa do wysłuchania, prawo do wyroku sądowego oraz prawo do obrony (por. M. Wyrzykowski, (w:) L. Garlicki (red.), Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 1995, s. 31; wyrok TK z 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK-A 2010, nr 9, poz. 96; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143; wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108).

55 W orzecznictwie ETPCz wskazuje się, że prawo do udziału w rozprawach i posiedzeniach stanowi element ogólnego konceptu rzetelnego procesu wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPCz. Nie chodzi tu o samo przebywanie w sali sądowej, lecz umożliwienie wysłuchania oskarżonego oraz umożliwienie mu realizacji jego uprawnień procesowych. W wyroku ETPCz z dnia 19 grudnia 1989 r. w sprawie *Kamasinski v. Austria*, skarga 9783/82, zaznaczono, że osobiste stawiennictwo oskarżonego w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji ma kluczowe znaczenie, zwłaszcza w zakresie postępowania dowodowego (§ 106), zob. szerzej P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 6, nb. 374, (w:) L. Garlicki (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz, t. I, Warszawa 2010,

Wreszcie, nie można pominąć kilku dalszych zmian w przyjętym modelu postępowania dyscyplinarnego. I tak, czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania (art. 113a u.s.p.). W konsekwencji, gdy obwiniony nie może brać udziału w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym z powodu choroby, i z tego powodu złożył wniosek o wyznaczenie obrońcy z urzędu (art. 113 § 2 u.s.p.), czynności procesowe będą w dalszym ciągu przeprowadzane. Ponadto w postępowaniu dyscyplinarnym uchylono regułę *ne peius* (121 § 3 u.s.p.). W konsekwencji ustawodawca pozwolił sądowi dyscyplinarnemu, w postępowaniu odwoławczym, na wydanie orzeczenia reformatoryjnego na niekorzyść obwinionego sędziego. Zgodnie z art. 122 § 2 u.s.p. od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji służy odwołanie do innego składu tego sądu, jeżeli wyrokiem tym obwinionemu wymierzono karę dyscyplinarną, pomimo wydanego wcześniej przez sąd pierwszej instancji wyroku uniewinniającego lub umarzającego postępowanie. Rażące ograniczenie prawa do sądu w ramach powyższego rozwiązania łączy się także z wyłączeniem dewolutywności środka odwoławczego, czyli wyłączeniu przeniesienia sprawy do wyższej instancji, co w przypadku rozstrzygnięcia co do „istoty sprawy” nie sposób pogodzić z art. 45 i 78 w związku z art. 176 Konstytucji RP.

Na koniec wspomnieć należy o uprawnieniu Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego, jeśli w ciągu pięciu lat od umorzenia lub od wydania wyroku wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogły uzasadniać skazanie lub wymierzenie kary surowszej (art. 125 w zw. z art. 126 § 1 u.s.p.)⁵⁶. Okres, w jakim Minister Sprawiedliwości może przełamać prawomocność wyroku sądu dyscyplinarnego, jest pięciokrotnie dłuższy niż ten, który istnieje w postępowaniu karnym (art. 542 § 5 k.p.k.).

Przedstawione regulacje obrazują niski poziom gwarancji procesowych obywateli w postępowaniu dyscyplinarnym oraz pozwalają stwierdzić, że

56 Nie można pominąć, że rozwiązanie to pozostaje w sprzeczności z zasadą stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, która jest filarem państwa prawa. Warto dostrzec, że w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Przywracanie stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego zasługuje na ochronę w ramach zjawisk właściwych dla państwa prawa (w płaszczyźnie generalnej) i jako finalny cel, któremu służy konstytucyjne prawo do sądu – w płaszczyźnie indywidualnej i konkretnej. Dlatego podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnegoważenia wartości. [...] Ochrona prawomocności ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, mówiącym o działaniu organów władzy publicznej (w tym wypadku sądów) na podstawie i w granicach prawa. Zatem prawomocne rozstrzygnięcia (działające *ratione imperii*) mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z tego właśnie przepisu. Może być ono przełamane – gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu (niekonstytucyjność dotycząca prawa materialnego lub procedury, wykorzystanych *in concreto*, do wydania prawomocnego orzeczenia)” (OTK-A 2007, nr 9, poz. 108, s. 1364-1365). Z kolei w wyroku z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „z jednej strony, prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a więc rozstrzygnięcia, które w sposób definitywny rozstrzygnie określoną sprawę, będzie podlegało wykonaniu i poza wyjątkowymi sytuacjami nie będzie mogło zostać zmienione”, zob. wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK-A 2008, nr 3, poz. 39.

ustawodawca oddał Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu niemal nieograniczoną władzę w zakresie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Staje się on „podmiotem tak inicjującym postępowanie, jak i wpływającym na skład sądu dyscyplinarnego, co przy ograniczeniu gwarancji procesowych dla obwinionego zbliża postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów w Polsce do modelu postępowania inkwizycyjnego. Nieprecyzyjna jest także definicja przewinień, za które sędzia krajowy ponosi odpowiedzialność, co dodatkowo zwiększa zakres dyskrejonalnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości”⁵⁷.

6. Druga grupa zmian obejmuje zmiany o charakterze ustrojowym. Wiążą się one z nowym kształtem Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS), przechodzeniem w stan spoczynku sędziów SN, wprowadzeniem możliwości przedłużenia orzekania przez sędziego Sądu Najwyższego w drodze decyzji Prezydenta RP oraz pozycji i właściwości Izby Dyscyplinarnej SN. Uwagi w tym zakresie należy rozpocząć od ukształtowania nowego sposobu wyboru sędziów – członków KRS. Otóż do wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁵⁸, poza Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego, Ministrem Sprawiedliwości, Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz osobą powołaną przez Prezydenta RP, w skład KRS wchodziło także piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Na gruncie art. 187 Konstytucji RP dominował pogląd, zgodnie z którym w KRS powinni mieć przewagę sędziowie wybierani przez sędziów. Uznawano to za logiczne następstwo „powierzenia Radzie zadania ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów”⁵⁹. Wskazywano, że Konstytucja RP nie ustala zasad ani trybu, ani też proporcji, „w jakich poszczególne kategorie sądów (sędziów) mają dokonać wyboru piętnastu członków” KRS, o których jest mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczej⁶⁰. Zasadnicza zmiana mechanizmu wyboru członków KRS została wprowadzona nowelą z dnia 8 grudnia 2017 r. Zgodnie z jej art. 1 pkt 1 Sejm RP uzyskał uprawnienie wyboru piętnastu członków – sędziów KRS na wspólną czteroletnią kadencję. Tak

57 Zob. uzasadnienie postanowienia SO w Łodzi z 31 sierpnia 2018 r., I C 205/17, Lex nr 2618023; zob. W. Jasiński, Charakter zmian w ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego..., s. 75-76.

58 Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zm. Zob. szerzej K. Grajewski, Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zagadnienia podstawowe, Krajowa Rada Sądownictwa 2018, nr 1, s. 17-35.

59 L. Garlicki, uwaga 3 do art. 187, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. II, Warszawa 2001, s. 6-7.

60 B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 820. Wyraźnie intencję powierzenia środowisku sędziowskiemu wyboru sędziów – członków KRS wyrażono także na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 13 listopada 1996 r., zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1996, nr XXIV, s. 42. Por. także dyskusję na posiedzeniu KKZN na posiedzeniu w dniu 5 września 1995 r., Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr XXIV, s. 20 i n.

ukształtowana procedura wyboru sędziów do KRS przez Sejm jawi się jako rażąco sprzeczna z przepisami Konstytucji (art. 187 ust. 1 w zw. z art. 173 i 10 Konstytucji RP)⁶¹. Nowy wybór 15 sędziów do KRS doprowadził do sytuacji, w której decyzja o obsadzie aż dwudziestu jeden spośród dwudziestu pięciu osób wchodzących w skład Rady (to jest 84% składu osobowego tego organu) należy do obu izb parlamentu. W istocie nastąpiło obejście art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, zakładającym posługiwanie się prawem w celu sprzecznym z założeniami systemu prawnego. Trudno zatem oczekiwać, że KRS w nowym kształcie będzie stała na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tymczasem w świetle orzecznictwa TK Krajowa Rada Sądownictwa jest „konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuja ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej”⁶² oraz „swoistym, samodzielny, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą”⁶³. Niezależność KRS i jej efektywność wymagają takiego ukształtowania procedury wyboru sędziów do KRS, który nie powinien stwarzać choćby tylko ryzyka ograniczenia niezawisłości sędziowskiej.

Modyfikując sposób wyboru sędziów do KRS, ustawodawca pozbawił ten organ zdolności wypełniania konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów w tym zakresie, w jakim ustrojodawca chce chronić sądy i sędziów od niezgodnego z ustawą zasadniczą oddziaływania pozostałych władz oraz polityków. Wynikająca z art. 187 Konstytucji RP przewaga sędziów w procesie zgłaszania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego zostaje – bez zmiany Konstytucji – zastąpiona przewagą przedstawicieli władzy ustawodawczej, mających bezpośredni wpływ na obsadę zdecydowanej większo-

61 W doktrynie wyrażono stanowisko, że wykładnia językowa przepisu Konstytucji RP, w myśl którego w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi „piętnastu członków wybranych spośród sędziów” (art. 187 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP), byłaby kontrkonstytucyjna, jeśli rezultatem tej wykładni byłoby uznanie, że owych sędziów nie wybierają sędziowie. Oznaczałoby to, że konstruując normę konstytucyjną, ignoruje się sprecyzowane w ustawie zasadniczej zadania Rady, do których należy stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP), a nadto pomija się jej art. 173, zgodnie z którym sądy są władzą „niezależną i odrębną od innych władz”, zob. R. Piotrowski, Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP, RPEiS 2018, nr 1, s. 215-229. Dodatkowo należy zauważyć, że użyte w Konstytucji RP sformułowanie „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z” trzeba traktować jako zwrot definiowany (*definiendum*), a jednym z elementów wskazującym na równoznaczność zwrotu definiowanego jest fakt, że w art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji RP wymienia się zarówno podmiot wybierający, jak i liczbę przysługujących mu miejsc do obsadzenia. Oznacza to, że linearnie wymienia się tego, kto wybiera, używając wyznacznika bezpośredniego (Sejm, Senat w pkt 3). Taki mechanizm wydaje się naturalny, skoro dane uprawnienie przysługuje jednemu podmiotowi, o którym mowa w danej jednostce redakcyjnej. Natomiast w przypadku wyboru sędziów (pkt 2) sytuacja jest bardziej złożona, gdyż wyboru nie dokonuje jeden organ, bo to *a priori* zaprzeczyłoby jej reprezentatywności. W tym wypadku wyboru dokonuje się spośród sędziów różnych szczebli, co powoduje, że w proces zaangażowanych jest więcej uprawnionych jednostek (odpowiednich zgromadzeń sędziów), zob. uzasadnienie wyroku SN z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, Lex nr 2746893.

62 Tak TK w uzasadnieniu wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80; L. Garlicki, uwaga 3 do art. 187, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, Warszawa 2001, s. 6-7.

63 Tak w uzasadnieniu wyroku z 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 164.

ści KRS⁶⁴. Powyższą tezę wzmacnia fakt, że część sędziów do KRS rekomendowali prezesi sądów rejonowych powołani przez Ministra Sprawiedliwości bądź osoby związane z Ministrem Sprawiedliwości⁶⁵. Wskazana okoliczność może wzbudzać wątpliwości co do niezależności samej KRS od władzy wykonawczej, tak zresztą jak brak możliwości poznania listy osób, które rekomendowały kandydatów na członków KRS.

7. Analizując zmiany ustrojowe, nie sposób pominąć ustanowienia wieku 65 lat jako wieku przechodzenia w stan spoczynku, przy czym dotyczyło to również sędziów SN czynnych zawodowo oraz sędziów SN pełniących funkcję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesów Sądu Najwyższego w chwili wejścia w życie tejże ustawy. Dodano jednocześnie, że jeżeli sędzia SN nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie, to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego (art. 37 u.SN w pierwotnym brzmieniu⁶⁶). O ile sam fakt ustanowienia wieku 65 lat jako wieku przejścia w stan spoczynku należy ocenić neutralnie⁶⁷, o tyle w przypadku sędziów, którzy w chwili wejścia w życie ustawy ukończyli 65 lat bądź też został już z nimi nawiązany stosunek służbowy, budził zasadnicze wątpliwości, ponieważ wyrażenie zgody na przedłużenie orzekania przez sędziego Sądu Najwyższego po osiągnięciu przez niego wieku 65 lat, jako akt urzędowy Prezydenta RP, wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Wynika to wprost z treści art. 144 ust. 2 oraz odczytywanego *a contrario* art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. W ten sposób doszło do uzależnienia pewnej grupy sędziów Sądu Najwyższego od władzy wykonawczej, co jest niezgodne z art. 10 Konstytucji RP. Tryb i przesłanki takiej decyzji nie pozostawały neutralne dla zasady niezawisłości sędziowskiej, gdyż zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny postawiony poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej, po uprzedniej opinii KRS w nowej formule.

Ustanowienie wieku 65 lat jako wieku przejścia w stan spoczynku obejmowało także sędziów SN pełniących funkcje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesów Sądu Najwyższego w chwili wejścia zmian. W przypadku Pierw-

64 Opinia do przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 23 października 2017 r., s. 3. w zbiorach autora.

65 Zgłoszenia kandydatów na członków KRS, zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/krs>

66 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r. poz. 5 (dalej: u.SN).

67 Tylko na marginesie należy stwierdzić, że obniżenie wieku przechodzenia w stan spoczynku narusza uprawnienie do przejścia w stan spoczynku na warunkach wynikających z chwili powołania sędziego Sądu Najwyższego do pełnienia urzędu sędziego.

szego Prezesa Sądu Najwyższego taka możliwość jest wprost wykluczona w świetle art. 183 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że kadencja Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest sześćoletnia. Z kolei w przypadku kadencji prezesów SN wynika pośrednio, gdyż usunięcie Prezesa SN jest niewątpliwą ingerencją w sferę niezależności sądów, niezależnie od tego, że nie łączy się ono automatycznie z pozbawieniem funkcji sędziowskiej⁶⁸. Warto w tym miejscu odwołać się do wyroku Wielkiej Izby z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka v. Węgry*, w którym ETPCz wskazał, że elementem składowym pojęcia niezależności sędziowskiej jest m.in. „prawo do pełnej kadencji” w przypadku sędziego pełniącego pewne funkcje w ramach systemu sądownictwa⁶⁹. W punkcie 45 wyroku w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban v. Polska* ETPCz stwierdza się: „nieodwoływalność sędziów przez władzę wykonawczą w czasie ich kadencji musi być zasadniczo postrzegana jako skutek ich niezależności i jako taka jest włączona w gwarancje art. 6 ust. 1 Konwencji”⁷⁰.

Ustawodawca, po wydaniu postanowienia wiceprezesa TSUE z dnia 19 października 2018 r., sygn. C-619/18, w związku z przejściem sędziów w stan spoczynku na podstawie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., cofnął „siłowe” przeniesienie sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, jednocześnie stwierdzając, że służba na stanowisku sędziego SN nie była przerwana, tak jak i kadencja Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego⁷¹.

8. Na koniec w kilku słowach należy wspomnieć o Izbie Dyscyplinarnej, której status został określony ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁷². Uzyskała ona szeroką autonomię i specjalny status w stosunku do pozostałych izb Sądu Najwyższego. Analiza przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym prowadzi do wniosku, że Izba Dyscyplinarna SN jest w istocie całkowicie odrębnym – od Sądu Najwyższego – sądem dyscyplinarnym, z całkowitą samodzielnością i niezależnością organizacyjną oraz finansową, wraz z pozycją Prezesa tej Izby równorzędną z pozycją Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego⁷³. Co więcej, kognicja owej Izby nie ma nic wspólnego z nadzorem judykacyjnym nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania w rozumieniu art. 183 ust. 1 Konstytucji RP. Izba została ustanowiona w strukturze Sądu Najwyższego jako sąd pierwszej instancji: a) w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego; b) w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących

68 Szerzej zob. W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 202-203.

69 Wyrok ETPCz z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka v. Węgry*, skarga nr 20261/12, § 115-121.

70 Wyrok ETPCz z 30 listopada 2010 r. w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban v. Polska*, skarga nr 23614/08, § 45; wyrok ETPCz z 21 czerwca 2011 r. w sprawie *Fruni v. Słowacja*, skarga nr 8014/07, § 145.

71 Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. poz. 2507.

72 Dz.U. z 2018 r. poz. 5.

73 Zob. szeroką analizę, którą w tym zakresie przeprowadził W. Wróbel, Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP, *Palestra* 2019, nr 1-2, s. 17-36.

sędziów Sądu Najwyższego; c) w sprawach z zakresie przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku (art. 27 § 1 pkt 2-3 u.SN). W dalszej kolejności ustawodawca uczynił z IDSN sąd orzekający w pierwszej i jedynej instancji w sprawach z odwołania od rozstrzygnięć organów korporacyjnych orzekających w sprawach dyscyplinarnych zawodów prawniczych (art. 27 § 1 pkt 1 lit. b u.SN). W pozostałym zakresie Izba ta działa jako sąd drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych i prokuratorów (art. 27 § 4 u.SN). Zatem pozycja Izby Dyscyplinarnej SN, ukształtowanie jej składu przy udziale KRS w nowej formule, wpływ Ministra Sprawiedliwości na postępowanie dyscyplinarne prowadzone wobec sędziów pozwala wyrazić tezę, że istnienie tego „sądu specjalnego” stwarza realne zagrożenie niezawisłości sędziowskiej. Co więcej, udział w procedurze powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego nowej KRS, w formule pozostającej w sprzeczności z Konstytucją RP, pozwala uznać, że składy orzekające złożone z osób zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej nie spełniają standardu bezstronnego i niezawisłego sądu.

4. Uwagi końcowe

Ustawodawca w latach 2016-2018 przeprowadził głębokie zmiany w ustroju i organizacji sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Następowaly one etapowo, co może sugerować ich niespójność, fragmentaryczność bądź świadczyć o braku racjonalnego planowania w zakresie zmian w wymiarze sprawiedliwości⁷⁴. Z taką tezą nie można się zgodzić. Całościowy obraz zmian o charakterze ustrojowym i organizacyjnym, dokonanych w latach 2016-2018, pozwala przyjąć, że ustawodawca przyjął tzw. taktykę salami. Polega ona na stopniowym – krok po kroku – eliminowaniu gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce. Analiza pokazuje, że ustawodawca, w celu ograniczenia (albo zmarginalizowania) niezależności sądów i niezawisłości sędziów, dokonał szeregu zmian normatywnych, które ocenione osobno nie są niezauważalne z punktu założonego przez ustawodawcę celu lub nawet czasem bagatelizowane. Kompleksowa ich ocena pokazuje rzeczywistą skalę przeobrażeń polskiego wymiaru sprawiedliwości, poczynając od powoływania sędziów wizytatorów, a kończąc na ukształtowaniu nowej Krajowej Rady Sądownictwa czy powołaniu dwóch nowych izb Sądu Najwyższego, tj. Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego⁷⁵.

74 Tak W. Jasiński, *Charakterystyka zmian w ustroju i organizacji sądownictwa...*, s. 62.

75 Z punktu widzenia powierzonych im zadań, kompetencji, ustrojowego ukształtowania oraz relacji wobec pozostałych izb Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego czy Kolegium Sądu Najwyższego są całkowicie nowymi i odrębnymi sądami, niewymienionymi w Konstytucji RP jako sądami uprawnionymi do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Żadna z przeprowadzanych w okresie 2016-2018 nowelizacji nie przyczyniła się do poprawy efektywności wymiaru sprawiedliwości. Stanowią one przykłady ingerencji w niezależność sądów i niezawisłość sędziów w Polsce, a w konsekwencji ingerencji w konstytucyjne zasady wymiaru sprawiedliwości, w prawo do rzetelnego procesu oraz zasadę „rządów prawa”. Raczej wcześniej niż później wprowadzone zmiany, przełożona na orzecznictwo sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, odbijają się ujemnie na działalności sądów nawet wtedy, kiedy już miną. Jak słusznie wskazano w literaturze, „niepewność swego stanowiska, groźba przeniesienia w każdej chwili na inne miejsce lub w stan spoczynku wytwarza szczególną psychikę sędziego zależnego”⁷⁶.

Wymiar sprawiedliwości może być jedynie wtedy sprawowany, jeżeli jego koniecznym komponentem pozostaje niezawisłość sędziowska. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie jest bowiem definiowane jedynie przez zakres merytoryczny funkcji orzeczniczych, ale przede wszystkim przez rodzaj i charakter gwarancji towarzyszących tym funkcjom, które zawierają się w niezależności sędziowskiej, a więc między innymi w braku wszelkiej hierarchicznej podległości służbowej i nieusuwalności⁷⁷.

Zamiast podsumowania należy zacytować słowa prof. A. Mogilnickiego wyrażone na łamach *Gazety Sądowej Warszawskiej* w 1928 r.: „Dążenie władz administracyjnych, zwłaszcza tzw. rządów silnej ręki, do ograniczania niezawisłości sądów powtarza się stale w historii. Przerost znaczenia władzy wykonawczej wywołuje zawsze jej dążenie do wyłamywania się spod prawa, a wobec tego odbija się zawsze ujemnie przede wszystkim na ustroju sądów, których zadaniem jest strzeżenie prawa. Historia wskazuje, że rządy częstokroć podejmowały walkę z niezawisłością sądów, ale uczy zarazem, że nie było jeszcze narodu, który na takiej walce dobrze wyszedł. Obniżenie powagi sądu wywołuje zawsze, jako nieuniknioną konsekwencję, obniżenie poziomu prawnego i moralnego, rozprzężenia etycznego, załamanie podstaw normalnego rozwoju życia państwowego, a to musi prowadzić za sobą utrudnienie zarządzania. Nie było jeszcze w historii wypadku, żeby rząd (który dążył do ograniczenia niezawisłości sądów) sam tego później nie żałował. Ale niestety, nie wszyscy znają historię, a nawet ci, którzy ją znają, nie lubią na ogół korzystać z cudzego doświadczenia”⁷⁸. Mimo że słowa te zostały wypowiedziane 90 lat temu, nadal pozostają aktualne.

76 A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziów w nowym ustroju* (dalszy ciąg), *Gazeta Sądowa Warszawska* 1928, nr 14, s. 211.

77 Wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01, OTK 2001, nr 8, poz. 258.

78 A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziów w nowym ustroju* (dalszy ciąg)..., s. 211.

Literatura

- Banaszak B., Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych, *Przegląd Sejmowy* 2012, nr 5.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Barcik J., Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2018, nr 5.
- Bogdanowicz P., Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, (w:) J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018.
- Bogdanowicz P., Taborowski M., Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I), *Europejski Przegląd Sądowy* 2018, nr 1; (cz. II), *Europejski Przegląd Sądowy* 2018, nr 2.
- Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., Glosa do wyroku TK z 16.03.2017 r., Kp 1/17, *Lex/el.* 2017.
- Frąckowiak-Adamska A., Granice wzajemnego zaufania w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, *Europejski Przegląd Sądowy* 2014, nr 2.
- Garlicki L., Jak w latach 1933-38 likwidowano austriacki Trybunał Konstytucyjny, (w:) J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatkę*, Wrocław 1989.
- Garlicki L., komentarz do artykułu 176, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Garlicki Komentarz*, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Grabowska-Moroz B., Szulecka M., Od kadr się zaczyna. Zmiana prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r., Warszawa 2018.
- Grajewski K., Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zagadnienia podstawowe, *Krajowa Rada Sądownictwa* 2018, nr 1.
- Grzelak A., Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU, *Celmer*), *Państwo i Prawo* 2018, nr 10.
- Hofmański P., Wróbel A., komentarz do art. 6, nb. 374, (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz, t. I*, Warszawa 2010.
- Jasiński W., Charakter zmian w ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce w latach 2016-2018, *Krajowa Rada Sądownictwa* 2018, nr 1.
- Lenaerts K., La vie après l’avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust, *Common Market Law Review* 2017, nr 3.

- Mikłaszewicz P., Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadnicze elementy funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE, *Państwo i Prawo* 2018, nr 3.
- Mogilnicki A., Niezawisłość sędziów w nowym ustroju (dalszy ciąg), *Gazeta Sądowa Warszawska* 1928, nr 14.
- Mogilnicki A., Sędzia a urzędnik, *Gazeta Sądowa Warszawska* 1931, nr 9.
- Pawłowski Sz., Kwestia tożsamości państwa, zerwania ciągłości państwowej, rewizji konstytucji na przykładzie Austrii, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2014, t. XXXI.
- Piotrowski R., Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP, *RPEiS* 2018, nr 1.
- Radziejewicz P., On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel, *Review of European and Comparative Law* 2017, nr 4.
- Radziejewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017.
- Ryszka F., *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Warszawa 1985.
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011.
- Sikora A., Artykuł 19 TUE jako autonomiczny i samodzielny wzorzec kontroli legalności – glosa do wyroku TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Państwo i Prawo* 2018, nr 11.
- Taborowski M., Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej w świetle wyroku LM (Celmer), (w:) J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018.
- Wyrzykowski M., (w:) L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 1995.
- Xanthopoulou E., Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust, *Common Market Law Review* 2018, nr 2.
- Zieliński M. J., Kilka uwag na marginesie sporu o legalność obsady stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym w 2015 r., *Przegląd Sądowy* 2017, nr 11-12.