Krzysztof Grajewski
UNIWERSYTET GDAŃSKI

OPINIA
na temat prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2011/IX kad.)

1. Niniejsza opinia jest poświęcona rozwiązaniom projektowanym w inicjatywie ustawodawczej zgłoszonej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która wpłynęła do Sejmu w dniu 4 lutego 2022 r. Ze względu na wyjątkowo krótki termin wykonania opinii, odnoszę się w niej wyłącznie do zasadniczych kwestii.

2. Jak można się dowiedzieć z enuncjacji medialnych i toczącej się dyskusji, analizowany projekt jest inicjatywą, która ma na celu „dać polskiemu rządowi narzędzie do zakończenia sporu z Komisją Europejską i odblokowania Krajowego Planu Odbudowy". Niedwuznacznie się zatem sugeruje, że przedłożony projekt ma być swoistą receptą na wyrażane od dłuższego czasu poważne i krytyczne opinie o tzw. reformie sądownictwa, wprowadzanej przez władze polskie po 2015 r. Zdumiewające jest, że z uzasadnienia projektu nic takiego nie wynika. Również zdumiewa fakt, że projektodawca w uzasadnieniu nie odniósł się do licznie wyrażanych m.in. przez polskie i międzynarodowe organy orzekające zastrzeżeń, odnoszących się do niekonstytucyjności i niezgodności z prawem europejskim wielu rozwiązań funkcjonujących w aktualnym ustawodawstwie.

3. Każdą inicjatywę zmierzającą do cofnięcia antykonstytucyjnych zmian w zakresie ustroju sądownictwa należy ocenić pozytywnie. Wycofanie zmian, określanych od

pewnego czasu w literaturze przedmiotu jako „«wrogie przejęcie» porządku konstytucyjnego”, a więc proces „uzyskiwania przez większość parlamentarną (…) kontroli nad ustrojowo kluczowymi organami państwa i mechanizmami ich funkcjonowania poprzez zastosowanie pozakonstytucyjnych i antykonstytucyjnych metod”, jest ze wszech miar pożądane. Z rozczarowaniem **należy jednak stwierdzić, że rozwiązania zawarte w projekcie prezydenckim nie spełniają tego celu**.

Podstawowym powodem tak sformułowanego negatywnego wniosku jest problematyka, której w przedłożonym projekcie zabrakło. Chodzi o ustawową regulację Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS). Zgodnie z art. 186 ust. 1 konstytucji, KRS jest organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W art. 187 ust. 1 konstytucji ustanowiono skład KRS. Wśród członków KRS znajduje się m.in. grupa piętnastu sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (pkt 2) oraz grupa czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów (pkt 3). Od początku obowiązywania polskiej konstytucji zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie budziło wątpliwości, że sędziowie wymienieni w pkt 2 przywołanego przepisu są wybierani przez sędziów. W przywołanym orzeczeniu TK stwierdził nawet, że w art. 187 ust. 1 pkt 2 wyraźnie określono, że członkami KRS mogą być „sędziowie wybierani przez sędziów”. To stwierdzenie uzasadniano konstytucyjnym umocowaniem oraz szczególnym znaczeniem ustrojowym regulacji trybu wyboru sędziów zasiadających w KRS, bo to ich pozycja prawna decyduje przede wszystkim o faktycznej niezależności tego organu, a więc w konsekwencji ma wpływ na realną możliwość wykonywania przez KRS jej funkcji określonych w art. 186 ust. 1 konstytucji (stania „na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”).

Jak wiadomo, w dniu 8 grudnia 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, w której wprowadzono zasadę wyboru piętnastu sędziów – członków KRS – przez Sejm. Po krótkim czasie, zgodnie z przepisami przywołanej ustawy – pomimo przepisu art. 187 ust. 3 konstytucji, w którym unormowano czteroletnią kadencję sędziów w KRS – wygasła kadencja dotychczasowych, legalnie wybranych, członków Rady, a w ich

miejsce większość parlamentarna powołała nowych członków. Od tego czasu KRS działa w niekonstytucyjnym składzie.

4. To właśnie niekonstytucyjny skład KRS jest pierwotną przyczyną problemów władzy sądowniczej. Zgodnie z art. 179 konstytucji, sędziowie są w Polsce powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Nie ma zatem możliwości powołania na urząd sędziego, bez złożenia odpowiedniego wniosku przez ten organ konstytucyjny. Funkcjonowanie KRS w niekonstytucyjnym składzie od 2018 r. powoduje, że wszystkie nominacje sędziowskie, dokonane na wniosek tej Rady, są dotknięte wadą prawną. Zatem **przywracanie stanu zgodnego z konstytucją powinno się rozpocząć od uchwalenia przepisów przywracających kształt KRS określony w ustawie zasadniczej. Bez tego każde inne (cząstkowe) zmiany będą miały charakter tylko pozorny**.

5. Przedłożony przez Prezydenta RP projekt, jak już wspomniano, nie zawiera żadnych odniesień do zarysowanej wyżej problematyki Krajowej Rady Sądownictwa. Oznacza to, że petryfikuje się w nim dotknięte wadą prawną nominacje sędziowskie dokonane przy współudziale niekonstytucyjnie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa. Jaskrawym przykładem ugruntowywania niekonstytucyjnych nominacji sędziowskich jest rozwiązanie zaproponowane w art. 11 ust. 1-5 projektu. Pomimo planu likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w której zasiadają wyłącznie osoby nominowane na wniosek KRS działającej w niekonstytucyjnym składzie, a nawet pomimo powszechnie wyrażanych poglądów, że ciało to nie jest niezawisłym sądem, lecz wykazuje cechy sądu wyjątkowego, którego tworzenie jest wyraźnie zakazane w czasie pokoju przez ustawodawcę konstytucyjnego (art. 175 ust. 2 konstytucji), w projekcie przewidziano przedłożenie członkom tej Izby propozycji przeniesienia ich do innych izb SN, a w przypadku nieskorzystania z takiej propozycji – przeniesienie w stan spoczynku.

6. W kontekście powyższych rozważań należy także podkreślić, że w projekcie nie przewidziano również żadnych zmian w statusie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i

Spraw Publicznych (dalej: IKNiSP). Izba ta ma kontynuować swoją działalność, mając w zakresie swoich kompetencji m.in. rozpatrywanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także sprawy, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, jak również odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (zob. brzmienie projektowanego art. 26 § 1 ustawy o SN). W tak ważnych kwestiach w dalszym ciągu ma działać izba, której skład osobowy został w pełni ukształtowany przy udziale niekonstytucyjnie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa. Pominięcie kwestii IKNiSP w projekcie jest kolejnym dowodem na jego fasadowość. Także w tej kwestii projektodawca ma zamiar petryfikowania stanu niezgodnego z konstytucją.

7. Jeśli chodzi o zamiar likwidacji Izby Dyscyplinarnej, to oczywiście sam pomysł jest godny poparcia. Tym niemniej sposób rozwiązania tej kwestii zawarty w projekcie prezydenckim nie może zyskać aprobaty. Co prawda Izba Dyscyplinarna miałaby, w myśl projektu, zostać zlikwidowana, ale osoby będące jej członkami, jak to już wyżej wskazano, mogłyby objąć stanowiska w innych izbach. Nie wymaga głębokiego uzasadnienia stwierdzenie, że takie rozwiązanie nie powinno być stosowane w odniesieniu do osób powołanych z udziałem działającej w niekonstytucyjnym składzie Krajowej Rady Sądownictwa. Ponadto przeniesienie tych osób do innych izb pozwalałoby członkom organu wykazującego cechy niekonstytucyjnego sądu nadzwyczajnego pełnienie służby w Sądzie Najwyższym. To, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej, jest niedopuszczalne.

8. Już powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że **prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw jest propozycją fasadową. Niczego istotnego w aktualnej regulacji rangi ustawowej nie zmienia. Co więcej, wprowadza rozwiązania, które w dalszym ciągu są niekonstytucyjne. Utrwala funkcjonowanie w organach wymiaru sprawiedliwości osób, które nie zostały powołane na stanowiska sędziowskie w trybie przewidzianym przez obowiązujące przepisy konstytucyjne, co bezpośrednio skutkuje choćby dalszym naruszaniem prawa człowieka do**

rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 konstytucji). Projekt zatem nie usuwa żadnej istotnej wady niekonstytucyjnych rozwiązań ustawowych wprowadzanych do polskiego porządku prawnego po 2015 r.

9. Wskazane konkluzje powodują, że rozważanie szczegółowych rozwiązań zaproponowanych w projekcie staje się bezcelowe. Warto jednak nadmienić, że także inne, mniej istotne kwestie będące przedmiotem projektu, pokazują intencje projektodawcy, którego pierwszoplanowym zamiarem nie jest wcale troska o niezależność i autonomię władzy sądowniczej. Trudno np. zrozumieć, dlaczego głowa państwa wciąż proponuje zachowanie uprawnienia do określania regulaminu Sądu Najwyższego w drodze rozporządzenia. Dlaczego nie proponuje się powrotu do rozwiązań sprzed paru lat, gdy regulamin ten był ustanawiany przez SN? Przecież takie rozwiązanie, wprowadzone w 2018 r., nie ma żadnych racjonalnych podstaw. Organ władzy wykonawczej nie powinien bowiem określać wewnętrznych zasad funkcjonowania organu władzy sądowniczej.

Takich rozwiązań jest w ustawie więcej. Kolejnym przykładem może być wyznaczanie przez Prezydenta sędziów orzekających w nowej Izbie Odpowiedzialności Zawodowej (projektowany art. 22a ust. 1 i ust. 5 ustawy o SN). Prezydent miałby ich wyznaczać spośród sędziów wyłonionych przez losowanie, przy czym zakłada się, że należy wylosować trzykrotnie większą liczbę sędziów niż docelowa liczba sędziów orzekających w tej izbie. Nie można się oprzeć wrażeniu, że podobnie jak chociażby w przypadku wyboru kandydatów na prezesów Sądu Najwyższego (art. 15 § 2 ustawy o SN), chodzi o zapewnienie stosunkowo dużej swobody wyboru głowie państwa. W kontekście aktualnej sytuacji naturalna wydaje się myśl, że taka swoboda wyboru da Prezydentowi możliwość wyznaczenia do tej izby wyłącznie tzw. neo-sędziów, tj. osób powołanych przy udziale KRS, w której zasiadają sędziowie powołani w niekonstytucyjnej procedurze.

Rotmanka, dnia 21 lutego 2022 r.