

**Opinia Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 26 września
2017 r.**

oraz

**do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie
Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 września 2017 r.**

Poznań, dnia 17 października 2017 r.

I. Wstęp

Opinia niniejsza sporządzona została w związku z przedstawieniem do zaopiniowania Naczelnej Radzie Adwokackiej Prezydenckiego projektu o Sądzie Najwyższym z dnia 26 września 2017 r. (dalej: „Projekt SN”) oraz projektu nowelizacji ustawy o KRS (dalej: „Projekt KRS”). Przekazane do oceny projekty stanowią kolejną propozycję aktu normatywnego skonstruowanego w związku z realizacją koncepcji reformy mającej na celu restrukturyzację i usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przygotowaną i przedstawioną we właściwym trybie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako alternatywna koncepcja rozwiązań ustawowych w stosunku do zawetowanych przez Prezydenta w lipcu ustaw o KRS oraz SN.

Ustawy o KRS oraz SN, stanowiące przedmiot decyzji Prezydenta w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji RP o przekazaniu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, oparte w całości na poselskich projektach, spotkały się na etapie prac legislacyjnych z licznymi zastrzeżeniami zgłaszanymi zarówno przez przedstawicieli środowiska naukowego, jak i przedstawicieli praktyków - prawników aktywnych zawodowo. Opinię w tym zakresie na etapie prac ustawodawczych złożyła także Naczelna Rada Adwokacka, podnosząc, że rozwiązania zawarte w projekcie są niezgodne z kluczowymi zasadami ustroju wynikającymi z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w szczególności z zasadą trójpodziału władzy oraz zasadą niezawisłości sądów, bowiem zakładały daleko idące zmiany w zakresie ustroju, personalnej obsady i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w relacji do władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Projekt SN i Projekt KRS to kolejne propozycje aktów normatywnych, zakładających reformę wymiaru sprawiedliwości, przedstawione przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako alternatywne rozwiązanie w stosunku do zawetowanych ustaw z dnia 12 lipca 2017 r. oraz z dnia 20 lipca 2017 r.

Przypomnieć należy również, że z uwagi na tempo prac legislacyjnych nad ustawami poselskimi, w szczególności nad ustawą o Sądzie Najwyższym z dnia 20 lipca 2017 r., uwaga opinii publicznej skupiona była na wskazaniu wątpliwości co do zgodności proponowanych zmian z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz konsekwencji, jakie mogą wiązać się z wprowadzeniem ich w życie. Cel niniejszej opinii jest natomiast szerszy – Opiniujący pragnie nie tylko ocenić potrzebę wprowadzenia proponowanych przez Prezydenta RP zmian w zakresie ustroju sądownictwa powszechnego, ale także poddać analizie aktualne problemy związane z funkcjonowaniem sądów powszechnych i odpowiedzieć na pytanie, czy propozycje, nad którymi pochyła się obecnie władza ustawodawcza, w istocie dążą do poprawy jakości funkcjonowania sądów w Polsce. Innymi słowy, celem niniejszej opinii jest wyjście poza aktualnie toczącą się dyskusję na temat celowości i poprawności propozycji zmian zawartych w Projekcie SN i Projekcie KRS oraz dokonanie oceny z punktu widzenia kompletności proponowanych rozwiązań, a także zwrócenie uwagi na inne obszary działalności sądownictwa powszechnego, które wymagają usprawnienia i które nie stanowią przedmiotu

zainteresowania ani opinii publicznej, ani władzy ustawodawczej. Przedstawione analizy odnoszą się więc do całego konceptu zmian w obszarze sądownictwa, przeprowadzanych przez większość parlamentarną, gdyż przedstawione przez Prezydenta projekty ustaw o KRS i SN są jedynie alternatywną formą realizacji koncepcji zaproponowanej w zawetowanych ustawach. Z tych zapewne względów przekazane do oceny Projekt KRS i Projekt SN zasadniczo nie wykraczają poza obszary objęte zakresem regulacji ustaw zawetowanych przez Prezydenta. Opierają się także na zawartej w nich koncepcji regulacji ustawowych podstaw funkcjonowania SN i KRS, wprowadzając do niej różnorakie modyfikacje.

Opiniujący, poddając krytycznej analizie proponowane zmiany w zakresie funkcjonowania sądownictwa, nie kwestionuje, jak się wydaje, powszechnie już dzisiaj akceptowanej konieczności przeprowadzenia reformy w zakresie funkcjonowania sądownictwa powszechnego. Wątpliwości budzi natomiast fakt, czy w istocie to ustawy ustrojowe są źródłem tych problemów, a w konsekwencji, czy ich zmiana faktycznie doprowadzi do celu, jakim jest usprawnienie pracy sądów. Kluczowa jest w tym zakresie myśl, że celu w postaci usprawnienia wymiaru sprawiedliwości nie da się uzyskać bez współdziałania prawników – praktyków wszystkich zawodów i konsekwentnego wdrażania rozwiązań dostrzeganych z perspektywy sali sądowej.

Należy wskazać, że wbrew pozorom, dla realizacji codziennych obowiązków związanych z organizacją i funkcjonowaniem sądownictwa powszechnego drugorzędne znaczenie mają normy prawne wynikające z ustawy o Sądzie Najwyższym, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz znowelizowanej już ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, które aktualnie stanowią w zasadzie wyłączny przedmiot zainteresowania opinii publicznej. Normy prawne zawarte we wskazanych ustawach nie są w bezpośredni sposób związane z rozpatrywaniem spraw przez sądy powszechne, a zatem ich zmiana nie jest w stanie doprowadzić do poprawy sytuacji na tej płaszczyźnie.

W celu zobrazowania zasadności przedstawionego poglądu, można posłużyć się analogią do istniejących w systemie prawnym instytucji takich jak Krajowy Rejestr Sądowy, czy Baza Ksiąg Wieczystych. W praktyce pojawiają się zarzuty związane ze zbyt długim czasem oczekiwania na dokonanie rejestracji zmiany danych czy ze zbytnim sformalizowaniem postępowań związanych ze zmianą wpisów we wskazanych rejestrach, skutkujących oddalaniem wniosków np. z uwagi na nieprawidłowe wypełnienie stosownych rubryk w formularzu. Można w związku z tym zadać pytanie, czy zmiana zasad obsadzania stanowisk w wydziałach rejestrowych w istocie zmieni cokolwiek w zakresie procedury rozpoznawania wniosków? Wydaje się bowiem, że w sytuacji, w której procedury ich rozpatrywania pozostałyby całkowicie takie same, zapadałyby takie same orzeczenia, wydane jedynie przez inne osoby. Czy natomiast wprowadzenie zwiększonej kontroli i zaostrenie odpowiedzialności dyscyplinarnej przyspieszyłoby rozpoznawanie wniosków? Referendarze orzekający w dalszym ciągu pozostawaliby tak samo obciążeni pracą, a ich uwaga zostałaby

zwrócona na sprawy wewnętrznydziałowe, związane z obowiązkiem wykazywania, że postępują zgodnie z procedurami w miejsce sprawniejszego rozpoznawania wniosków.

Wydaje się w związku z tym, że zmiana ustrojowa, która proponowana była w projektach poselskich, a która obecnie w innej nieco odświeżonej formie proponowana jest przez Prezydenta, sama w sobie nie ma istotnego wpływu na poprawę funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

Zdaniem Opiniującego, wszelkie zmiany ustrojowe powinny być kompatybilne z reformami postępowań oraz sądów i powinny być przeprowadzane kompleksowo, po właściwym zdiagnozowaniu niedostatków aktualnie funkcjonującego systemu. Innymi słowy, koncepcja ustroju sądownictwa winna być dopasowana do koncepcji jego funkcjonowania, a nie odwrotnie. Reforma powinna także stanowić propozycję rozwiązania ujawnianych w ramach funkcjonowania sądownictwa problemów, wśród których przede wszystkim wskazuje się na:

- konieczność zniesienia barier sądowych związanych z nadmiernie wysokimi opłatami sądowymi i konieczność obniżenia kosztów postępowania, warunkujących możliwość rozpoznania sprawy przez sąd;
- niespójny system reguł postępowania, wymagający poczynienia szeregu zmian w zakresie przepisów postępowania w celu zwiększenia przejrzystości obowiązujących procedur, w tym:
 - o konieczność ich uproszczenia, ujednoczenia i poszerzenia możliwości interdyscyplinarnego rozpoznawania spraw;
 - o ograniczenie postępowań incydentalnych i odrębnych;
 - o zwiększenie znaczenia trybu procesowego;
- niedrożny system sądownictwa i długi okres rozpoznawania spraw, który wymaga wdrażania usprawnień w zakresie istniejących procedur, w tym:
 - o konieczność odejścia od przestarzałych koncepcji utożsamiających sprawność orzekania wyłącznie z ograniczeniami w sferze gromadzenia dowodów;
 - o konieczność dalszego rozwoju elektronicznego dostępu do sądów w celu odciążenia kadry administracyjnej sądów i ułatwienia stronom możliwości uzyskiwania informacji na temat toku postępowań:
 - o wprowadzenie sprawnego systemu elektronicznych doręczeń;
 - o wprowadzenie możliwości dostępu do całości akt sądowych w systemie elektronicznym, nie tylko do pism sądowych; odejście od ręcznego protokołowania;
 - o konieczność odformalizowania postępowania;
 - o konieczność redukcji przeszkód skutkujących ciągłym odraczaniem rozpraw i uniemożliwiających sprawnego zakończenia postępowania;
 - o konieczność usprawnienia systemu doręczeń w postępowaniu sądowym;

- konieczność zmiany sposobu pisania uzasadnień i skrócenia czasu przeznaczonego na uzasadnienie wyroku;
- zwiększenie znaczenia procedur polubownych:
 - konieczność wzrostu znaczenia procedur polubownych w rozpoznawaniu nie tylko postępowań cywilnych, ale też karnych i administracyjnych; w sprawach karnych mediacja może pokrzywdzonemu zagwarantować naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem i skrócić czas prowadzenia postępowania przygotowawczego;
 - konieczność propagowania polubownego rozwiązywania sporów, w tym także w ramach edukacji szkolnej w celu zmiany nastawienia obywateli do tego rodzaju rozwiązania;
- weryfikacja istniejących niedoskonałości postępowań sądowych w tym:
 - wzrost znaczenia posiedzeń przygotowawczych, w trakcie których planowany byłby w sposób efektywny przebieg postępowania;
 - efektywne mechanizmy ustalania ram dowodowych postępowania już na jego wstępnym etapie, wyraźne wskazanie podstawy faktycznej i prawnej procesu przez strony i sąd na etapie wstępnym rozprawy;
 - wyznaczanie rozpraw w systemie ciągłym i zarządzanie informatyczne czasem pracy sędziów;
 - dopuszczanie dowodów na posiedzeniach niejawnych, a nie dopiero na rozprawach;
 - konieczność poprawy mechanizmów korzystania z biegłych;
 - określenie kryteriów merytorycznych warunkujących możliwość uzyskania statusu biegłego sądowego oraz kryteriów, jakie powinna spełniać opinia biegłego w danej dziedzinie;
 - wprowadzenie mechanizmów weryfikacji stanowiska biegłych, bowiem w przypadku wiadomości specjalnych jest ono zazwyczaj decydujące dla ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie;
 - wzrost znaczenia instancji poziomej w zakresie spraw incydentalnych;
 - opcjonalność formularzy;
 - konieczność redukcji przesłanek orzeczeń kasatoryjnych, prowadzących do znacznego przedłużenia czasu rozpoznawania spraw;
 - konieczność zmiany modelu postępowań nieprocesowych, w szczególności postępowań działowych, które obecnie toczą się nawet przez dekadę;
 - konieczność zmiany modelu postępowania przygotowawczego - obecnie Prokuratura i organy ścigania przez zbyt długi okres postępowania są jedynym organem, który zajmuje się sprawą obywatela w postępowaniu karnym;
- wzmocnienie informatyzacji sądów, digitalizacji akt i obiegu elektronicznego, stworzenie systemów informatycznych do obsługi postępowań sądowych, szersze utrwalanie przebiegu posiedzeń sądowych na nośnikach informatycznych,

- konieczność efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi, także w zakresie zaplecza administracyjnego sądów;
 - o profesjonalizowanie (a nie upolitycznienie) zarządzania sądami - nie wszystkie czynności w toku postępowania wymagają bezpośredniego zaangażowania sędziów;
 - o konieczność efektywnego zarządzania czasem pracy, obiegiem akt, wezwaniami i usprawiedliwieniami, pracą biegłych, obciążeniem orzecznictwem;
 - o konieczność redukcji skomplikowanych procedur dotyczących kwestii incydentalnych i pozamerytorycznych, które angażują czas i zasoby ludzkie sądu;
- konieczność ograniczenia przytłaczającej władczości i urzędowości w sądach i otwarcie na strony – bardziej przyjazne i otwarte podejście sędziów do obywateli;
- edukacja prawna i zwiększanie świadomości obywateli w zakresie ich uprawnień i dostępu do sądu już na poziomie szkolnym;

Należy wskazać, że w zasadniczej większości to nie osoba sędziego rozpoznającego sprawę, a powyższe problemy prowadzą do sytuacji, w których nie dochodzi do udzielenia należytej ochrony prawnej, lub w których nawet w przypadku udzielenia obywatelowi ochrony prawnej może się okazać, że ma ona jedynie charakter iluzoryczny.

Podsumowując powyższe rozważania, wskazuje się, że oceniając kolejne z proponowanych nowelizacji w zakresie funkcjonowania Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa, należy przede wszystkim zwracać uwagę, czy rzeczywiście doprowadzi ona, choćby częściowo, do rozwiązywania przedstawionych powyżej problemów związanych z funkcjonowaniem sądów powszechnych.

Pełne zrozumienie znaczenia proponowanych zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wymaga zapoznania się także z projektowanymi i uchwalonymi zmianami w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wszystkie te akty łącznie tworzą bowiem podstawę ustrojową dla całego wymiaru sprawiedliwości, a więc władzy sądowniczej, która zgodnie z Konstytucją ma stanowić jeden z trzech niezależnych fundamentów demokracji. W związku z tym w niniejszej opinii poddano analizie łącznie proponowany przez Prezydenta Projekt SN oraz Projekt KRS.

II. Analiza zmian proponowanych w prezydenckim Projekcie SN

Tytułem wstępu wskazać należy, że proponowane przez Prezydenta rozwiązania, podobnie jak zmiany zawarte w zawetowanej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r., odnoszą się przede wszystkim do organizacji i ustroju Sądu Najwyższego. W Projekcie SN proponowane są nowe procedury obsadzania stanowisk sędziowskich, nowa struktura wewnętrzna Sądu Najwyższego oraz wprowadzenie udziału ławników w rozpoznawaniu określonej kategorii spraw. Ponadto Projekt SN zakłada zmiany w zakresie procedury pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz wprowadza instytucję skargi nadzwyczajnej od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych.

W związku z faktem, że Projekt SN miał stanowić alternatywną konstrukcję w stosunku do zawetowanej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., należy poddać go analizie na dwóch płaszczyznach:

1. przyjmując za punkt odniesienia aktualnie obowiązującą ustawę o Sądzie Najwyższym w celu oceny usprawnień, jakie miałyby zostać wprowadzone na podstawie Projektu SN;
2. przyjmując za punkt odniesienia rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. w celu weryfikacji, czy zagrożenia, które wiązały się z poprzednią propozycją zmian legislacyjnych, zostały uwzględnione i usunięte, czy też powielone w analizowanym Projekcie SN.

Niniejsza opinia odnosi się przede wszystkim do tych zmian zaproponowanych w Projekcie SN, które mogą mieć znaczący wpływ na pogorszenie sytuacji prawnej obywateli przed sądem, zwłaszcza w świetle obowiązku zapewnienia przez państwo polskie realizacji obywatelskiego konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i bezzwłocznego rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Opiniujący nie zajmuje w tym miejscu stanowiska odnośnie projektowanych zmian, które nie zostały wyraźnie wymienione w treści niniejszej opinii.

Podobnie jak w przypadku ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., zmiany proponowane przez Prezydenta oceniane są pod kątem zasad konstytucyjnych wynikających z następujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

1. art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej;
2. art. 10 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sędziowskiej;
3. art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz;
4. art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom;

A. Analiza zmian proponowanych w Projekcie prezydenckim w stosunku do aktualnie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym

Całościowa analiza Projektu SN wyraźnie ukazuje poszerzenie względem Sądu Najwyższego kompetencji Prezydenta – przedstawiciela władzy wykonawczej. Tak jak w przypadku poprzednich zmian regulacji dotyczących KRS oraz SN, stanowiących przedmiot opinii NRA, w projektach przedstawionych przez Prezydenta RP wyraźnie widoczna jest tendencja mająca na celu osłabienie niezależności władzy sądowniczej. Z uwagi na konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy kierunek zmian wywołuje poważne wątpliwości i zastrzeżenia o charakterze konstytucyjnym. Umacnianie roli Prezydenta prowadzić może do zachwiania tej równowagi, a w konsekwencji do naruszenia fundamentalnych zasad demokracji.

W zakresie analizy szczegółowej Projektu SN zwrócić należy uwagę przede wszystkim na następujące obszary zmian:

1. organizacja wewnętrzna Sądu Najwyższego i procedury powoływania sędziów Sadu Najwyższego;
2. odpowiedzialność dyscyplinarna;
3. wprowadzenie skargi nadzwyczajnej;
4. wprowadzenie ławników;

1. Organizacja wewnętrzna Sądu Najwyższego i procedury powoływania Sędziów Sądu Najwyższego.

W omawianym w niniejszym punkcie obszarze na mocy Projektu SN zaszyby zdecydowanie najistotniejsze zmiany, które - choć w ujęciu czysto technicznym różnią się od zmian zaproponowanych w zawetowanej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r.- w ujęciu aksjologicznym są do nich bardzo podobne. Z treści proponowanych zmian w dalszym ciągu wynika, że głównym założeniem reformy jest podporządkowanie władzy sądowniczej przedstawicielom władzy wykonawczej. Ani celowość, ani konieczność takiego działania w dalszym ciągu nie została w sposób należyty uzasadniona. Ponadto, to właśnie w tym obszarze zmian powstają największe wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

Poniżej wskazane zostały najważniejsze zmiany w obszarze organizacji Sądu Najwyższego, zawarte w Projekcie SN:

- art. 1 Projektu SN – Projekt SN zakłada zmianę założeń funkcjonowania Sądu Najwyższego; w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zaznaczona jest funkcja nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad sądami powszechnymi; oznacza to, że obecnie Sąd Najwyższy dokonuje przede wszystkim kontroli zgodności z prawem

(procesowym i materialnym) orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne. Projekt zakłada zmianę tej tendencji i wprowadza ponadto instrument skargi nadzwyczajnej, który umożliwi ponowną weryfikację prawomocnych orzeczeń sądów; tego rodzaju zmiana prowadziłaby do zbliżenia roli Sądu Najwyższego do roli trzeciej instancji, ponownie rozpoznającej zapadłe już orzeczenia; ponadto proponowany przepis uzupełnia katalog kompetencji Sądu Najwyższego o rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych;

- art. 3 Projektu SN – proponowany przepis zakłada zmianę dotychczasowej struktury Sądu Najwyższego poprzez likwidację Izby Wojskowej i wprowadzenie dwóch nowych Izb: Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Dyscyplinarnej; zmiana w tym zakresie jest ściśle powiązana z dalszymi zmianami proponowanymi w Projekcie; uwagę zwrócić należy jedynie na fakt, że nowo wyodrębniona Izba Dyscyplinarna powołana miałaby być w celu rozpatrywania spraw o znacznie węższym zakresie merytorycznym w porównaniu do pozostałych Izb, co budzi wątpliwość w zakresie zasadności jej wyodrębnienia, prawidłowości organizacji i równomiernego rozkładu obowiązków pomiędzy poszczególnymi Izbami Sądu Najwyższego;
- art. 4 Projektu SN – przepis przyznaje kompetencję do określenia regulaminu Sądu Najwyższego Prezydentowi RP, odbierając zarazem tę kompetencję Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego; jest to wyraźny przejaw uzależnienia władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, a regulacja ta budzi wątpliwości co do zgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji; brak jest bowiem w świetle tych zasad uzasadnienia dla pozbawienia władzy sądowniczej kompetencji do samodzielnego decydowania w kwestii wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego;
- art. 11-12 Projektu SN – przepisy przewidują nową, szczegółową procedurę wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; w aktualnym stanie prawnym Prezydent powołuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne, natomiast proponowana zmiana zakłada możliwość wyboru spośród pięciu kandydatów; projektowana zmiana stanowi zatem kolejny przejaw poszerzenia kompetencji Prezydenta i zmierza do umocnienia jego pozycji względem władzy sądowniczej, co – jakkolwiek samo w sobie nie pozostaje w sprzeczności z regulacją konstytucyjną – to jednak w powiązaniu z innymi zmianami może budzić pewne zastrzeżenia w świetle art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 13 Projektu SN – przepis szczegółowo i enumeratywnie określa kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w miejsce dotychczas obowiązującej normy wskazującej, iż kieruje on pracami Sądu Najwyższego; rola Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zostałaby zatem w pewnym zakresie osłabiona; rozwiązanie powyższe nie

wydaje się jednak pozostawać w sprzeczności z zasadami wynikającymi z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

- art. 14 Projektu SN – wprowadza zmianę procedury wyboru Prezesów Sądu Najwyższego, kierujących pracami poszczególnych Izb; obecnie powoływani są oni przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na pięcioletnią kadencję; proponowana zmiana zakłada wybór na trzyletnią kadencję i jedynie po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; wskutek zmiany Prezydent uzyskałby zatem swobodę w zakresie obsadzania stanowisk prezesów poszczególnych Izb, a tym samym uzyskałby swobodę decyzyjną w zakresie istotnych kwestii personalnych, co budzi zastrzeżenia w świetle zgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji; ponadto, projektowany przepis wskazuje na brak konieczności zasięgania opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co uwypukla niezależność Izby Dyscyplinarnej i jej bezpośrednią podległość wobec Prezydenta RP;
- art. 16 Projektu SN – przepis na nowo określa kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, które mają węższy charakter w stosunku do aktualnego zakresu kompetencji tego organu, co prowadziłoby do znacznego osłabienia jego pozycji; w szczególności, jak już wskazywano, Zgromadzenie pozbawione zostałoby prawa uchwalenia regulaminu Sądu Najwyższego; Zgromadzenie Ogólne zgodnie z Projektem zostałoby ponadto pozbawione prawa dokonywania wyboru kandydatów na Sędziego Sądu Najwyższego oraz dokonywania wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa;
- art. 18, art. 21 Projektu SN - przepisy określają kompetencje zgromadzenia sędziów izb Sądu Najwyższego oraz kolegium Sądu Najwyższego, które także miałyby zostać ograniczone w stosunku do aktualnych kompetencji wskazanych organów; przede wszystkim zgromadzenie izby pozbawione zostałoby prawa do zaopiniowania kandydata na Prezesa Izby, a kolegium nie byłoby w dalszym ciągu odpowiedzialne za ustalanie podziału czynności w Sądzie Najwyższym, podejmowanie decyzji dotyczących wewnętrznej struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, opiniowanie kandydatów na Prezesów Sądu Najwyższego, uchwalanie regulaminu ich losowania, opiniowanie regulaminu wyborów kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa i regulaminu Sądu Najwyższego; rola organów działających w Sądzie Najwyższym zostałaby zatem znacznie ograniczona, co dodatkowo prowadzi do uzależnienia Sądu Najwyższego od władzy wykonawczej;
- art. 19 Projektu SN – przepis przyznaje uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezesowi Izby Dyscyplinarnej w zakresie właściwości tej Izby; zmiana stanowi kolejny przejaw wyróżniania roli Izby Dyscyplinarnej w strukturze Sądu Najwyższego i jej niezależności od organów Sądu Najwyższego;

- art. 30 Projektu SN – przepis określa zasady ubiegania się i zgłaszania kandydatur na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; zmieniona procedura nie przewiduje w tym zakresie żadnych kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co stanowi kolejny przejaw osłabienia niezależności władzy sądowniczej i budzi wątpliwość co do zgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 31 Projektu SN - przepis wprowadza zakaz obejmowania stanowisk przez osoby pozostające ze sobą w bliskim stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, co może prowadzić do uniemożliwienia ubiegania się o stanowisko kandydatom spełniającym wszelkie pozostałe kryteria osobowe; regulacja stanowi nieuzasadnione ograniczenie możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego;
- art. 36 Projektu SN – przepis przewiduje obowiązek uzyskania zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na pełnienie urzędu sędziego po ukończeniu przez niego 65. roku życia; uprawnienie to ma charakter całkowicie arbitralny i pozwala na dowolne decydowanie, którzy z sędziów będą w dalszym ciągu zajmować swoje stanowisko; zmiana jest kolejnym wyrazem nieuzasadnionego wzmocnienia kompetencji Prezydenta – przedstawiciela władzy wykonawczej w stosunku do władzy sądowniczej - o uprawnienia o całkowicie dyskrejonalnym charakterze i budzi wątpliwości co do zgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 108 Projektu SN – przepis zakłada obowiązek uzyskania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów, którzy w momencie uchwalenia Projektu ukończyliby 65 rok życia; Prezydent wraz z wejściem w życie ustawy uzyskałby zatem możliwość arbitralnego decydowania o usunięciu ze stanowiska sędziów, którzy nadal wyrażają wolę zajmowania stanowiska i nie istnieją ku temu przeciwwskazania, co stanowiłoby naruszenie zasad wyrażonych w art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

Najpoważniejszym zarzutem do zmian w zakresie organizacji Sądu Najwyższego jest fakt, że stanowią one w dużej mierze powtórzenie regulacji proponowanych w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. z nieznacznymi ich modyfikacjami. Oznacza to, że autorzy Projektu SN zasadniczo zaakceptowali koncepcję zmian ustrojowych zaproponowanych w zawetowanej ustawie, nanosząc jedynie własne modyfikacje. Tymczasem, to właśnie koncepcja zakładająca pozbawianie niezależności władzy sądowniczej wydaje się błędna i to w tym zakresie winna zostać zaproponowana konstrukcja alternatywna. W konsekwencji, zaproponowany Projekt SN nadal budzi pewne zastrzeżenia na tle zgodności z Konstytucją RP i zdaje się nie odpowiadać na rzeczywiste problemy związane z funkcjonowaniem sądownictwa w Polsce.

2. Ławnicy

Projekt SN w art. 58 - art. 70 przewiduje powoływanie ławników Sądu Najwyższego. Stanowisko to w ogóle nie istnieje w obecnie obowiązującym stanie prawnym, a zasadność jego utworzenia budzi wątpliwości.

Ławnikami zgodnie z założeniami mogłyby zostać osoby posiadające minimum wykształcenie średnie, a ich wyboru dokonywałby Senat. Ławnicy, po odbyciu szkolenia, orzekać mieliby w przedmiocie skarg nadzwyczajnych na orzeczenia sądów powszechnych i mieliby być w tym zakresie niezawisli.

Proponowane rozwiązanie stanowi istotną zmianę w procesie orzekania Sądu Najwyższego i budzi poważne zastrzeżenia przede wszystkim z uwagi na brak wymogu posiadania wiedzy prawniczej przez ławnika. Należy zwrócić uwagę na fakt, że sędziowie Sądu Najwyższego wybierani są spośród kandydatów wyróżniających się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, co uzasadnione jest wysokim stopniem skomplikowania problemów, które rozstrzygane są przez Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy ma bowiem w założeniu rozstrzygać w przedmiocie zagadnień, które wzbudzają wątpliwości w procesie orzekania przez sądy powszechne. Trudno zatem uznać za uzasadnione włączenie w proces orzekania Sądu Najwyższego ławników, nieposiadających nawet podstawowej wiedzy prawniczej. Trudno także wskazać problemy w zakresie funkcjonowania sądownictwa, które miałyby zostać rozwiązane poprzez wprowadzenie ławników do Sądu Najwyższego.

Nadto, ławnicy powoływani byłiby przez władzę ustawodawczą, co pośrednio prowadziłoby do uzyskania przez nią wpływu na proces orzekania. Taki stan, w świetle zasad wynikających z art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji, uznać natomiast należy za niepożądany.

3. Skarga nadzwyczajna

W art. 86 Projektu SN przewidziano możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Określone w § 1 tego przepisu przesłanki wniesienia skargi nadzwyczajnej pozwalają przyjąć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia poprzez wniesienie kasacji lub skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego oraz skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym należy postawić pytanie, czy tego rodzaju zmiana jest rzeczywiście konieczna dla poprawy funkcjonowania sądownictwa.

Należy wskazać, że tworzenie dodatkowych środków zaskarżenia nie sprzyja uproszczeniu oraz przejrzystości procedury. W związku z tym w przypadku przeprowadzenia reformy proponowanej przez Prezydenta należałoby wyraźnie określić przyczynę, która uzasadnia wprowadzanie nowego środka zaskarżenia, mającego w dodatku służyć podważaniu wydanych już, prawomocnych orzeczeń. W razie jej braku, nawet bez zastrzeżeń co do konstytucyjności samego rozwiązania, proponowana zmiana nie może zostać oceniona pozytywnie.

Ponadto, w art. 91 Projektu SN przewidziano rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych z udziałem ławników. Rozwiązanie to budzi wątpliwości z uwagi na brak wymogu posiadania wiedzy prawniczej przez ławników. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której skomplikowany problem prawny oceniany ma być przez osoby nieposiadające merytorycznego przygotowania do jego analizy.

4. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Odpowiedzialność dyscyplinarna, to drugi pod względem istotności obszar zmian w Projekcie SN. Podobnie jak w przypadku zmian w zakresie organizacji Sądu Najwyższego, także tutaj zauważalna jest akceptacja koncepcji zaproponowanej w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r.

Najistotniejsze zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawarte zostały w następujących przepisach Projektu SN:

- art. 5-7 Projektu SN – przepisy uwypuklają rolę Izby Dyscyplinarnej oraz funkcję Prezesa tej izby względem pozostałych izb; do sprawozdania z działalności sądów składanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego obowiązkowo ma być także dołączona informacja Prezesa Izby Dyscyplinarnej o działalności tej Izby, a jej budżet miałby być wyodrębniony w ramach budżetu Sądu Najwyższego i uchwalany przez inny organ; ponadto, Prezes Izby Dyscyplinarnej, w zakresie działalności tej izby posiadać miałby analogiczne uprawnienia do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w tym odpowiadać za wykonywanie budżetu tej Izby; takie wyodrębnienie względem innych izb nie istniało dotychczas i nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia; w szczególności, z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nieuzasadnione jest priorytetowe traktowanie spraw dyscyplinarnych kosztem spraw wnoszonych do Sądu Najwyższego przez obywateli;
- art. 72 Projektu SN – przepis wprowadza zmiany w składzie sądów właściwych do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, wprowadzając do niego ławników; zważywszy nadto, że ławnicy orzekać mają w sprawach dyscyplinarnych, w których podstawą odpowiedzialności jest oczywiste i rażące naruszenie prawa przez sędziego, brak wiedzy prawniczej jest w tym zakresie całkowicie dyskwalifikujący; osoba nieposiadająca wykształcenia prawniczego nie ma bowiem kompetencji do oceny prawidłowości pełnienia funkcji przez sędziego pod kątem możliwości przypisanie sędziemu odpowiedzialności z tytułu deliktu dyscyplinarnego;
- art. 74 § 1 pkt 3 Projektu SN - na mocy wskazanego przepisu do katalogu kar dyscyplinarnych dodano obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego;

- art. 75 § 8 Projekt SN – projektowany Przepis nie znajduje się w aktualnie obowiązującej ustawie o Sądzie Najwyższym i zakłada wprowadzenie nowej instytucji – Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, którego powołanie wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie i który może zarówno wszcząć postępowanie jak i wstąpić do postępowania już toczącego się; wprowadzenie tego rodzaju instytucji stwarza wyłom w modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej, w którym funkcję organu prowadzącego postępowanie wyjaśniające oraz pełniącego rolę oskarżyciela przed sądem dyscyplinarnym pełni rzecznik dyscyplinarny powoływany spośród przedstawicieli zawodu prawniczego, którego dotyczy dany typ postępowania dyscyplinarnego, w tym przypadku spośród sędziów Sądu Najwyższego; wprowadzenie na mocy projektowanych przepisów szczególnej instytucji generuje poważne ryzyko wywierania bezpośredniego wpływu na sposób i tok prowadzonego postępowania dyscyplinarnego, a tym samym pośredniego wpływu (nacisku) przez władzę wykonawczą na sędziów Sądu Najwyższego, bowiem pozwala na arbitralne powoływanie organu uprawnionego do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wyłącznie na podstawie uznania Prezydenta RP; przyznanie tego rodzaju kompetencji Prezydentowi obok funkcjonowania zasadniczej procedury dyscyplinarnej uznać należy za całkowicie nieuzasadnione. Dodatkowo, stanowi ono umacnianie wpływu władzy wykonawczej na władzę sądowniczą, co pozostaje w sprzeczności z zasadami wyrażonymi w art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji;

B. Analiza zmian proponowanych w Projekcie prezydenckim w stosunku do ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 20 lipca 2017 r.

Porównując zmiany proponowane w Projekcie do zmian zawartych w ustawie o Sądzie Najwyższym z dnia 20 lipca 2017 r. należy zauważyć, że pomimo jego zawetowania, Projekt powtarza jego kluczowe założenia w nieco zmodyfikowanej formie. Podobieństwa pomiędzy Projektem a ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. dotyczą następujących zmian:

- utworzenie i przyznanie szczególnego statusu Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – oba projekty zawierają analogiczne regulacje w tym zakresie;
- osłabienie kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w szczególności w zakresie jego wpływu na wybór Prezesów Sądu Najwyższego;
- osłabienie kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, w szczególności odebranie prawa do określenia regulaminu Sądu Najwyższego,
- osłabienie kompetencji Kolegium Sądu Najwyższego, w szczególności odebranie prawa dokonywania wyboru kandydatów na Sędziego Sądu Najwyższego oraz dokonywania wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa;

- przyznanie przedstawicielowi władzy wykonawczej prawa arbitralnej decyzji w zakresie zezwolenia na dalsze zajmowanie stanowiska sędziom, którzy ukończyli 65. rok życia;
- zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności możliwość powołania Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego przez przedstawiciela władzy wykonawczej;

Podsumowując, zasadnicza różnica pomiędzy Projektem SN a ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. polega w powyższym zakresie przede wszystkim na przyznawaniu kompetencji Prezydentowi RP w miejsce Ministra Sprawiedliwości. W zakresie analizy zgodności proponowanych zmian z Konstytucją problem pozostaje jednak taki sam – Projekt prowadzi do przyznania wpływu na organizację i ustrój władzy sądowniczej przedstawicielowi władzy wykonawczej. Projekt w tej kwestii nie stanowi zatem właściwej koncepcji alternatywnej w stosunku do zawetowanej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. i budzi te same zastrzeżenia, wątpliwości oraz ryzyka.

III. Analiza zmian proponowanych w prezydenckim Projekcie KRS

W stosunku do opiniowanego projektu należy podnieść dwa podstawowe zastrzeżenia, najważniejsze spośród wyżej przedstawionych. Po pierwsze, proponowane zmiany w żaden sposób nie zmiernają do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w szczególności do usprawnienia postępowań i działalności sądów oraz nie są oparte na właściwym zdiagnozowaniu niedostatków aktualnie funkcjonującego systemu. Leżąca u podstaw proponowanych zmian koncepcja ustroju sądownictwa nie jest w żaden sposób dopasowana do koncepcji jego funkcjonowania. Po drugie, podobnie jak w przypadku Projektu SN, największym zarzutem do proponowanego przez Prezydenta Projektu KRS jest powielenie kluczowych założeń zawartych w zawetowanej ustawie z dnia 12 lipca 2017 r., w tym przede wszystkim przyznanie władzy ustawodawczej do obsadzenia większości stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Analizowany Projekt KRS poddać należy analizie pod kątem następujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

1. art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej;
2. art. 10 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej;
3. art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz;
4. art. 187 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:
 - 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
 - 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
 - 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.
5. art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

Podobnie jak w przypadku zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym, także w tym przypadku rozważyć należy, czy proponowane zmiany w rzeczywistości prowadzą do rozwiązania problemów ujawnionych w zakresie funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

Analizując zawarte w Projekcie KRS uregulowania w świetle powyżej przytoczonych zasad zawartych w Konstytucji, uwagę należy zwrócić przede wszystkim na następujące zmiany: (z zachowaniem numeracji zawartej w obowiązującej ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa):

- art. 9a – Projekt KRS przewiduje dodanie nowego przepisu, zgodnie z którym Sejm ma dokonywać wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych; rozwiązanie to narusza przytoczone na wstępie zasady konstytucyjne, a w szczególności art. 10 Konstytucji oraz art. 187 ust. 1 Konstytucji; projektowane uregulowanie narusza bowiem równowagę pomiędzy władzą ustawodawczą i sądowniczą, przyznając tej pierwszej prawo do obsadzenia 21 stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa, co prowadzi do uzyskania znacznego wpływu na ten organ przez władzę ustawodawczą; stoi to w oczywistej sprzeczności z ideą wynikającą z art. 187 ust. 1 Konstytucji, w której *expressis verbis* przyznano prawo do wyboru czterech członków przez Sejm oraz dwóch członków przez Senat; przepis wprowadza ponadto obowiązek wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa na czteroletnie wspólne kadencje. Oznacza to, że kadencja wszystkich członków KRS wygasać będzie w tym samym momencie, niezależnie od chwili ich powołania. Dotychczas każdy z powołanych członków pełnił swoją funkcję przez cztery pełne lata, a krótsza kadencja, w połączeniu z ograniczeniem możliwości powołania do maksymalnie dwóch kadencji, będzie prowadziła do różnicowania długości kadencji poszczególnych członków KRS; rozwiązanie to budzi wątpliwość w świetle art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym kadencja członków KRS trwa cztery lata. Skrócenie kadencji stoi bowiem w sprzeczności z normą wyrażoną we wskazanym przepisie;
- art. 11a-11e – nowe przepisy, kompatybilne z dodanym art. 9a, przewidujące procedurę wyboru przez Sejm członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów;
- art. 31 ust. 1a – dodany przepis wprowadza zakaz orzekania w sprawach indywidualnych przez zespoły składające się wyłącznie z sędziów; rozwiązanie to nie znajduje żadnych uzasadnionych podstaw, zwłaszcza w świetle faktu, że sędziowie stanowią większość członków Krajowej Rady Sądownictwa, a sama Rada ma stanowić organ, w którym działają przede wszystkim przedstawiciele władzy sądowniczej; przepis wyraźnie osłabia pozycję sędziów względem przedstawicieli władzy ustawodawczej będących członkami Rady, co wiąże się z naruszeniem art. 10 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 187 ust. 1 Konstytucji;
- art. 33 ust. 1a – dodany przepis przewiduje konieczność uzyskania większości 2/3 głosów w przypadku powoływania na stanowisko sędziowskie lub asesorskie innej osoby niż osoba wskazana przez zespół ds. indywidualnych; w powiązaniu z brakiem możliwości funkcjonowania zespołów złożonych wyłącznie z sędziów, przepis ten

utrudnia powołanie na stanowisko sędziego bez jego akceptacji przez przedstawicieli władzy ustawodawczej; prowadzi to do uzyskania przez władzę ustawodawczą znacznego wpływu na obsadzanie stanowisk sędziowskich i uzależnia władzę sądowniczą od władzy ustawodawczej, co wiąże się z naruszeniem art. 10 Konstytucji, art. 173 Konstytucji oraz art. 187 ust. 1 Konstytucji;

- art. 6 Projektu KRS – przepis zakłada skrócenie kadencji sędziów zasiadających aktualnie w Krajowej Radzie Sądownictwa do momentu wyboru nowych członków Rady na zasadach określonych w Projekcie, co stoi w sprzeczności z art. 187 ust. 3 Konstytucji;

Podsumowując powyższe uwagi, wskazać należy, że prezydencki Projekt KRS nie może zostać uznany za właściwą koncepcję alternatywną w stosunku do zawetowanej ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., a jedynie za jego stosunkowo nieznaczną modyfikację. Utrzymane zostało przede wszystkim budzące największe zastrzeżenia założenie wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów przez Sejm. Ponadto, wprawdzie w innej formie, jednak w dalszym ciągu widoczne jest osłabienie pozycji sędziów wchodzących w skład KRS względem przedstawicieli władzy ustawodawczej. Projekt KRS w dalszym ciągu należy zatem oceniać negatywnie z uwagi na zasadnicze wątpliwości co do jego zgodności ze wskazanymi na wstępie zasadami konstytucyjnymi.

Ponadto, w Projekcie KRS nie sposób również znaleźć uzasadnienia dla wprowadzanych zmian w procedurze wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej funkcjonowania. Trudno bowiem w dalszym ciągu wskazać, w jaki sposób wzrost kontroli władzy ustawodawczej nad procedurą obsadzania stanowisk sędziowskich miałby poprawić jakość funkcjonowania sądów powszechnych.

IV. Wnioski końcowe

Zarówno prezydencki Projekt zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym jak i projekt zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, pomimo pewnych różnic, w dalszym ciągu wykazuje tę samą tendencję zmian co zawetowane przez Prezydenta ustawy i są zasadniczo zbieżne w założeniach aksjologicznych. Ponadto, Projekt SN w znacznym zakresie proponuje te same zmiany co ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., w uproszczeniu z tą różnicą, że poszczególne kompetencje przyznaje Prezydentowi RP w miejsce Ministra Sprawiedliwości.

Skuteczna reforma wymiaru sprawiedliwości wymaga przede wszystkim identyfikacji problemów, które muszą być rozwiązane przez zmianę aktualnie obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. Problemami tymi nie są z pewnością odmienne poglądy polityczne. Wydaje się natomiast, że uzależnianie władzy sądowniczej od dwóch pozostałych władz ma na celu usuwanie przeszkód we wdrażaniu pewnych założeń ideologicznych, nie zaś usprawnienie rozpoznawania spraw wnoszonych do sądów przez obywateli. Proponowane zmiany nie zmierzają do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a leżąca u ich podstaw koncepcja ustroju sądownictwa nie jest w żaden sposób dopasowana do koncepcji usprawnienia i polepszenia jego funkcjonowania.

Analiza Projektu SN i Projektu KRS oraz ustaw z dnia 12 lipca 2017 r. i z dnia 20 lipca 2017 r. prowadzi do wniosku, że największym problemem identyfikowanym przez jego autorów są naruszenia zasad wykonywania zawodu przez sędziów sądów powszechnych – stąd propozycje w zakresie zwiększenia kontroli nad obsadzaniem stanowisk w sądach powszechnych oraz w Sądzie Najwyższym oraz konieczności stworzenia rozbudowanych procedur pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Podobnie jak ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., opiniowany Projekt SN nie przedstawia żadnej propozycji zmian, która miałaby na celu poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości z punktu widzenia obywatela. Wszelkie usprawnienia w tym zakresie powinny być zaś skupione przede wszystkim na usprawnieniu pracy sądów, ułatwieniu obywatelom dostępu do sądów oraz uzyskiwania informacji i pomocy prawnej, zwiększaniu świadomości prawnej obywateli, przejrzystości stosowanych procedur i skrócenia czasu rozpoznawania spraw. Rozwiązanie tych problemów wymaga bowiem rozważenia przygotowania nowelizacji przede wszystkim w zakresie obowiązujących procedur postępowania, nie natomiast w zakresie procedur obsadzania stanowisk sędziowskich. Tymczasem Projekt SN, podobnie jak poprzednio przedstawiane ustawy, tych problemów w ogóle nie porusza, a proponowane przez Prezydenta zmiany ustrojowe mogą jedynie pogłębić istniejące problemy związane ze sprawnością funkcjonowania sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że normy prawne, które należałoby zmienić, znajdują się w innych ustawach, przede wszystkim regulujących postępowanie cywilne i karne.

Zauważyć należy, iż skupianie uwagi sędziów Sądu Najwyższego na tworzeniu komórki odpowiedzialnej za dyscyplinowanie sędziów i przeznaczanie znacznych zasobów finansowych oraz osobowych na owo przedsięwzięcie, zwłaszcza w świetle zgłaszanych zastrzeżeń w zakresie wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na ten obszar działalności, może prowadzić do paraliżowania sądownictwa powszechnego, którego podstawowa działalność skoncentrowana ma być na własnych sprawach dyscyplinarnych sędziów, nie zaś na sprawach obywateli. Zważywszy na konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej, można powziąć wątpliwości, czy w systemie przewidującym nadreprezentację regulacji represyjnej w stosunku do orzekających sędziów, w rzeczywistości istnieć będą warunki do prawidłowego rozwoju orzecznictwa, podnoszenia jego merytorycznego poziomu i rozwiązywania ujawnionych w praktyce problemów prawnych. To jest bowiem zasadnicza rola wymiaru sprawiedliwości i powinna ona być wykonywana niezależnie od poglądów reprezentowanych przez aktualnych przedstawicieli władzy ustawodawczej czy wykonawczej. W ocenie Opiniującego zmiany proponowane w Projekcie SN i Projekcie KRS w dalszym ciągu prowadzą do nieuzasadnionego uzależnienia władzy sądowniczej od władzy wykonawczej oraz ustawodawczej i wiążą się z ryzykiem odejścia od zasad demokratycznego państwa prawa opartego na trójpodziale władzy, a także poddaniu sprawowania władzy sądowniczej niezależnemu sądownictwu. Zmiany te, analizowane całościowo, nadal oceniać należy negatywnie. Nie stanowią one bowiem w dalszym ciągu odpowiedzi na rzeczywistość istniejące problemy związane z organizacją i funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.

adw. prof. zw. dr hab. Maciej Gutowski



przewodniczący Komisji Legislacyjnej NRA