

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 5 grudnia 2017 r.
w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP
projektu ustawy o Sądzie Najwyższym

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z przedstawionym przez Prezydenta RP projektem ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 2003), na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976, ze zm.), opiniuje go negatywnie i przedstawia następujące uwagi.

Rada zauważa, że w uzasadnieniu opiniowanego projektu zawarto pogląd, jakoby Prezydent RP był „tym organem władzy wykonawczej, który w konstytucyjnym trójpodziale władzy równoważy funkcjonowanie Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tej kompetencji kwestionować ani jej Prezydentowi RP odbierać nie sposób”. Odnosząc się do tego twierdzenia, należy zauważyć, że żaden przepis nie konstruuje „kompetencji równoważenia funkcjonowania” Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ani nie przypisuje takiej kompetencji nikomu, w tym Prezydentowi RP. Z Konstytucji RP wynika, że Prezydent RP – bez konieczności uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów – powołuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także prezesów Sądu Najwyższego i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również wszystkich sędziów do pełnienia urzędu na każdym szczeblu sądownictwa. Tylko takich kompetencji w odniesieniu do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego „kwestionować ani ich Prezydentowi RP odbierać nie sposób” – żadne inne konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP wobec tych sądów po prostu nie istnieją. Wymienione wyżej kompetencje są słusznie uznawane za równoważące władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. Nie oznacza to jednak, że w drodze ustawy można Prezydentowi RP przyznawać nieznanne Konstytucji, nowe kompetencje związane z funkcjonowaniem sądownictwa, w tym SN i NSA. Zaburzyłyby to bowiem system równowagi władz: wykonawczej i sądowniczej.

Przeciwko przyznawaniu Prezydentowi RP nowych kompetencji w tym zakresie przemawia przede wszystkim wpisany w polski system rządów wymóg uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów na wykonywanie licznych kompetencji przez Prezydenta RP (zasada kontrasygnaty aktów urzędowych). Projektodawca nie wspominał o tym na żadnej z 24 stron uzasadnienia, ale zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Oznacza to, że realizacja przez Prezydenta RP którejkolwiek kompetencji, której wprost nie wskazano w art. 144 ust. 3 Konstytucji, zależy od zgody Prezesa Rady Ministrów. Innymi słowy, niemal każda z nowych kompetencji Prezydenta RP przyznawanych mu w opiniowanym projekcie, będzie wymagała porozumienia Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów. Z uwagi na obowiązywanie wymogu kontrasygnaty, projekt ten – jako pierwszy – pośrednio przyznaje Prezesowi Rady Ministrów istotne kompetencje związane z nadzorem administracyjnym nad Sądem Najwyższym. W żadnym wypadku nie można zatem uznawać, jakoby opiniowany projekt minimalizował wpływ Rady Ministrów lub wpływ polityków na funkcjonowanie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W uzasadnieniu opiniowanego projektu stwierdzono, że Prezydent RP „ma ustrojową rolę arbitra w sprawach ustrojowych państwa, a do takich należy z pewnością sposób powoływania sędziów oraz funkcjonowanie najwyższych organów władzy sądowniczej, które Konstytucja w relacji między władzą sądowniczą i władzą wykonawczą świadomie przeniosła z poziomu Rady Ministrów na Prezydenta RP.” Odnosząc się do tego stwierdzenia, należy zwrócić uwagę autora projektu ustawy na fakt, że prezydencka „rola arbitra” jest próbą interpretacji zadań Prezydenta RP, podejmowaną w środowisku konstytucjonalistów i politologów. Nawet gdyby zgodzić się, że Prezydent RP pełni w polskim systemie konstytucyjnym rolę „arbitra”, to należy pamiętać, że określenie to ma określone znaczenie w doktrynie prawa i nauk o polityce. Z „arbitrażu prezydenckiego” nie wynikają żadne dodatkowe kompetencje Prezydenta RP, a określenie to wyznacza jedynie sposób w jaki Prezydent RP powinien wykonywać swoje konstytucyjne kompetencje. Jako „arbiter”, Prezydent RP powinien działać w celu ustabilizowania sytuacji politycznej w kraju, np. przez odpowiednie zaangażowanie w rozwiązanie kryzysów politycznych. Okazją do realizacji „arbitrażu” jest np. sytuacja, w której stronnictwa polityczne nie mogą osiągnąć porozumienia koniecznego do utworzenia rządu – wówczas Prezydent RP może, korzystając ze swoich konstytucyjnych kompetencji, desygnować takiego Prezesa Rady Ministrów, który zjednoczy

większość parlamentarną. Pozostawiając te rozważania na marginesie, Rada zwraca uwagę, że o rzeczywistej pozycji ustrojowej Prezydenta RP przesądza – powołany z resztą w uzasadnieniu projektu – art. 126 Konstytucji RP, z którego wynika, że Prezydent RP: 1) jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, 2) jest gwarantem ciągłości władzy państwowej, 3) czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, 4) stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wyliczenie to uzupełnia art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, który zalicza Prezydenta RP do organów władzy wykonawczej. Na tym kończą się zadania Prezydenta RP, które wyznaczają pozycję ustrojową tego organu – jego charakterystykę konstytucyjną. Wbrew sugestii autora projektu, Konstytucja RP nie przyznaje Prezydentowi RP żadnych zadań związanych z władzą sądowniczą, ponad te kompetencje, które ustrojodawca precyzyjnie wylicza w rozdziale VII Konstytucji RP.

Krajowa Rada Sądownictwa docenia tradycję ustrojową, która przejawiała się w przedstawianiu przez Prezydenta RP projektów ustaw dotyczących funkcjonowania władzy sądowniczej. Należy jednak pamiętać, że – do tej pory - ta tradycja polegała w istocie na tym, że Prezydent RP opracowywał projekt ustawy we współpracy z sędziami i służbą prawną sądów, a treść tego projektu podlegała wnikliwym i szerokim uzgodnieniom i konsultacjom. Projekty zgłoszone w takim trybie powstawały w celu usunięcia precyzyjnie zdiagnozowanych problemów sądownictwa. W przypadku opiniowanego projektu ustawy trudno zatem mówić o zachowaniu tej tradycji. Projekt ten powstał bowiem bez żadnego udziału przedstawicieli władzy sądowniczej, o czym z resztą świadczy jego treść, zbliżona do regulacji zawartych w zawetowanej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Można odnieść wrażenie, że zmiany zaproponowane w opiniowanym projekcie nie zostały poprzedzone rzetelną analizą funkcjonowania Sądu Najwyższego i diagnozą problemów dotyczących ten Sąd, a jedynie analizą treści zawetowanej ustawy. Gdyby projektodawca zechciał zasięgnąć merytorycznej opinii środowisk zaangażowanych w udzielanie obywatelom pomocy prawnej, mógłby z łatwością zaproponować zmiany proceduralne, które usprawnią postępowanie sądowe. Uchwalenie opiniowanego projektu w zaproponowanym kształcie w zasadzie nie spełni oczekiwań obywateli związanych z oczekiwaną przez wszystkich – również przez Krajową Radę Sądownictwa – reformą wymiaru sprawiedliwości. Wbrew bowiem temu, co można przeczytać w uzasadnieniu projektu, zarówno Rada jak i sędziowie nigdy nie sprzeciwiali się niezbędnym reformom funkcjonowania sądów i procedury sądowej. Protesty sędziów, ale również adwokatów, radców prawnych czy

profesorów prawa i wielu innych obywateli, budzą jedynie takie propozycje zmian, które mogą ograniczyć przysługujące każdemu prawo „do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Odnosząc się do szczegółowych propozycji zawartych w opiniowanym ustawie, Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące zastrzeżenia.

1. Istotnym novum opiniowanego projektu jest propozycja wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa nowego środka prawnego, nazywanego „skargą nadzwyczajną”. Lektura uzasadnienia projektu ustawy prowadzi do mylnych wniosków, jakoby „skarga nadzwyczajna” była pierwszym w polskim systemie prawnym środkiem prawnym, prowadzącym do wzruszenia prawomocnego orzeczenia sądowego. Tak jednak nie jest, gdyż do nadzwyczajnych środków zaskarżenia należą już obecnie np.: skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym, kasacja w postępowaniu karnym, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, czy też skarga o wznowienie postępowania. Od decyzji ustawodawcy zależy, czy w celu rozszerzenia możliwości wzruszania prawomocnych orzeczeń należy wprowadzać zupełnie nowe środki zaskarżenia czy też reformować już istniejące, np. rozszerzając ich zakres przedmiotowy lub podmiotowy. Niemniej jednak niezbędne jest, aby ustawodawca precyzyjnie określił wzajemne relacje między tymi wszystkimi środkami prawnymi. Co do szczegółowych propozycji związanych z tą skargą, należy nadmienić, co następuje.

1.1. Zasadnicze wątpliwości budzi ustawowo określony cel skargi nadzwyczajnej: „zapewnienie sprawiedliwości społecznej” (art. 1 § 1 pkt 2 projektu). Tymczasem pojęcie „sprawiedliwości społecznej” nie jest synonimem „sprawiedliwości”, ale programem działalności państwa – wszystkich jego organów. Nie jest zatem tak, że wyłącznie organy wymiaru sprawiedliwości są powołane do zapewnienia sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna to cel funkcjonowania wszystkich organów państwa, a przede wszystkim myśl, która powinna przyświecać prawodawcy. Prawo tworzone bez poszanowania „zasady sprawiedliwości społecznej” nie stanie się „sprawiedliwe społecznie” nawet na skutek ingerencji Sądu Najwyższego. Zatem sugestia projektodawcy, jakoby skarga nadzwyczajna lub jakikolwiek nowy środek zaskarżenia, były wystarczające do zapewnienia realizacji tej zasady w polskim porządku prawnym, jest oparta na nieporozumieniu.

- 1.2. Głębokiej rozważki wymaga określenie zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej. Projektodawca proponuje, aby skarga ta przysługiwała od „każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie”. Sposób sformułowania tego przepisu sugeruje, że przedmiotem zaskarżenia taką skargą będą mogły być orzeczenia nie tylko sądów powszechnych i wojskowych (co mogłoby być systemowo uzasadnione), ale również sądów administracyjnych, a nawet Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu – nad którymi Sąd Najwyższy nie sprawuje nadzoru judykacyjnego. „Orzeczeniem” jest również decyzja administracyjna – projektodawca nie wyjaśnił jednak, czy prawomocne decyzje administracyjne również będą mogły być przedmiotem zaskarżenia tym środkiem. Z uzasadnienia projektu nie wynika, aby taki zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej leżał w intencji projektodawcy, a zatem tekst projektu wymaga w tym zakresie zasadniczej modyfikacji. Jednak nawet zawężając tę kategorię tylko do orzeczeń wydanych przez sądy powszechne i wojskowe, pojawia się wątpliwość co do zasadności takiego zabiegu. W praktyce bowiem może to prowadzić do tego, że strony – zamiast korzystać z przysługującego im prawa do odwołania i związanej z nią zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, będą rezygnowały z zaskarżenia apelacją (lub zażaleniem) już pierwszego orzeczenia w sprawie, a po jego uprawomocnieniu się – będą zabiegać o skierowanie na ich rzecz skarg nadzwyczajnych. Może to prowadzić do wypaczenia idei dwuinstancyjności i skuteczności postępowania sądowego.
- 1.3. Projekt przewiduje, że skarga nadzwyczajna będzie mogła zostać wniesiona w terminie 5 lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Projektodawca proponuje ponadto, aby w pierwszych 5 latach funkcjonowania tego środka zaskarżenia, skargę nadzwyczajną można było wnieść od orzeczeń, które uprawomocniły się w ciągu ostatnich 20 lat. Propozycje te mogą prowadzić w praktyce do otwarcia na nowo wszystkich postępowań sądowych z tego okresu, które dotychczas były uznawane za prawomocnie zakończone. Na podstawie orzeczeń, których wzruszenie dopuszcza projektodawca, zostały ukształtowane liczne prawa i stosunki prawne. Skutki prawomocnych orzeczeń są często nieodwracalne albo trudne do odwrócenia. Toteż wprowadzenie skargi nadzwyczajnej w takim kształcie będzie prowadziło do zniesienia obowiązywania zasady pewności obrotu prawnego. Na skutek skargi nadzwyczajnej będzie bowiem

można uchylić lub zmienić nawet takie orzeczenia jak dotyczące adopcji dziecka, rejestracji partii politycznej lub spółki, wpisu do księgi wieczystej itd. Projektodawca nie wyjaśnia m.in., jakie skutki będzie miało uchylenie orzeczenia w tym trybie dla zakończonych wcześniej postępowania egzekucyjnego. Wzruszeniu będą podlegały wszystkie kategorie spraw z tego okresu, a skutki zmiany orzeczenia na skutek skargi nadzwyczajnej będą często odczuwalne nie przez strony pierwotnego postępowania, ale przez ich spadkobierców. Takie określenie zakresu przedmiotowego i temporalnego skargi nadzwyczajnej prowadzi zatem do naruszenia Konstytucji RP przez praktyczne uchylenie zasady zaufania do państwa i jego organów, jak również zasady ochrony praw słusznie nabytych na skutek orzeczenia sądowego. Po wejściu w życie zaproponowanych zmian, prawomocne orzeczenie sądowe nie będzie już bowiem równoznaczne z zakończeniem sprawy sądowej, ale będzie otwierało co najmniej pięcioletni okres niepewności co do ostatecznej treści rozstrzygnięcia.

- 1.4. Z publicznie dostępnych danych statystycznych wynika, że w ciągu ostatnich 20 lat w samych tylko sądach powszechnych toczyło się ponad 180.000.000 spraw. W toku prac legislacyjnych należy zatem zwrócić szczególną uwagę na zagrożenie związane z możliwością wniesienia do Sądu Najwyższego takiej liczby tych skarg, która w praktyce sparaliżuje pracę nowo tworzonej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Co więcej, może to znacznie wydłużyć okres oczekiwania na rozpoznanie skargi nadzwyczajnej i narazić Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. W ocenie Rady, przyznanie prawa wnoszenia tych skarg wyłącznie podmiotom, o którym mowa w art. 86 § 2 projektu nie chroni wystarczająco przed tymi niebezpieczeństwami. Na marginesie należy zauważyć, że projektodawca nie wyjaśnił, dlaczego przedmiotem skargi nadzwyczajnej będą mogły być orzeczenia, które się uprawomocniły po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Nie jest zatem wiadome, czy projektodawca ma wątpliwości co do zgodności z prawem orzeczeń wydanych w tym okresie, a nie wątpli w sprawiedliwość orzeczeń wydawanych np. w latach 1945-1989.
- 1.5. Z językowej analizy art. 86 projektu wynika, że wniesienie skargi nadzwyczajnej będzie uzależnione od łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) wniesienie skargi jest konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości

społecznej, 2) zaskarżone orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, 3) zaskarżone orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 4) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, 5) a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Tymczasem z uzasadnienia projektu wynika, że przesłanki określone w art. 86 par. 1 pkt 1-3 należy rozumieć w ten sposób, że już spełnienie jednej z nich wystarczy do wniesienia skargi. Rozbieżności te wymagają jednoznacznego rozstrzygnięcia.

- 1.6. Należy zauważyć, że w art. 86 par. 1 *in fine* projektu wyklucza możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej, gdy orzeczenie może być przedmiotem innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia (np. skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Należy rozumieć, że skarga będzie jednak przysługiwała, po bezskutecznym upływie terminu do wniesienia innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. W ocenie Rady, w toku prac legislacyjnych należy zatem dokonać gruntownej analizy przesłanek wniesienia innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, aby precyzyjnie ustalić zakres przedmiotowy i czasowy skargi nadzwyczajnej.
- 1.7. Z wypowiedzi Prezydenta RP na konferencji prasowej 25 września 2017 r. wynikało, że skarga nadzwyczajna będzie przysługiwała stronom postępowania i będzie wnoszona „za pośrednictwem” jednego z podmiotów, które wymieniono w art. 86 § 2 projektu. Tymczasem z treści analizowanego projektu nie wynika, aby podmiot określony w art. 86 § 2 był w jakikolwiek sposób związany inicjatywą lub zgodą strony. Innymi słowy, obecna treść projektu przewiduje, że Prokurator Generalny lub grupa parlamentarzystów będzie mogła wnieść skargę nadzwyczajną nawet wbrew woli wszystkich osób, których dotyczy zaskarżone orzeczenie. Z projektu wynika, że podmioty te z własnej inicjatywy będą mogły samodzielnie wybrać orzeczenie, które chcą zaskarżyć – nie będą musiały uzyskać zgody żadnej ze stron, nie będą także zmuszone oczekiwać na inicjatywę strony. W związku z tym należy oczekiwać jasnego określenia, czy skarga nadzwyczajna ma być rzeczywiście środkiem prawnym służącym stronom zakończonych prawomocnie postępowań sądowych, jedynie wnoszonym za pośrednictwem podmiotów określonych art. 86 § 2 projektu.

- 1.8. W art. 88 określono, że w razie uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uchyla zaskarżone orzeczenie i stosownie do wyników rozprawy: 1) orzeka co do istoty sprawy albo 2) przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, w razie potrzeby uchylając także orzeczenie sądu pierwszej instancji, albo 3) umarza postępowanie. Z brzmienia tego przepisu wynika, że skarga nadzwyczajna będzie dawała Sądowi Najwyższemu możliwość orzekania co do istoty sprawy i to bez spełnienia żadnych dodatkowych przesłanek. Jak należy rozumieć, projektodawca dopuszcza również prowadzenie przez Sąd Najwyższy własnego postępowania dowodowego i możliwość odmiennego ustalenia stanu faktycznego sprawy niż to, które legło u podstaw zaskarżonego orzeczenia. Jednocześnie, projektodawca chce aby do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych stosowano odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej lub kasacji. W związku z tym mogą powstać istotne wątpliwości związane przede wszystkim ze szczegółowymi kompetencjami Sądu Najwyższego do przeprowadzenia postępowania dowodowego w sprawie. Zgodnie z wolą projektodawcy, skarga nadzwyczajna będzie bowiem rozpatrywana przy odpowiednim stosowaniu przepisów – w zależności od przedmiotu zaskarżenia – Kodeksu postępowania cywilnego lub Kodeksu postępowania karnego. W ocenie Rady, przepisy te nie dają wystarczających podstaw do przeprowadzenia w Sądzie Najwyższym takiego postępowania, którego przebieg odpowiadałby nowym kompetencjom orzeczniczym Sądu. Należy ponadto ustalić, czy obie te procedury gwarantują równy standard rozpoznawania skarg nadzwyczajnych.
- 1.9. Z uwagi na treść art. 86 i art. 88 nie jest również jasne, w jakiej sytuacji będzie mogło dojść do „uwzględnienia skargi nadzwyczajnej”. Czy zatem dla jej uwzględnienia niezbędne jest stwierdzenie przez Sąd Najwyższy zasadności wszystkich 5 warunków wniesienia takiej skargi? Czy też wystarczające jest spełnienie niektórych z nich, a jeśli tak, to których? Zagadnienie to wymaga szczególnej uwagi, bowiem od rozstrzygnięcia tych wątpliwości będą zależeć realne możliwości orzecznicze Sądu Najwyższego, związane z tym nowym środkiem prawnym.
- 1.10. Projektodawca proponuje, aby skargi nadzwyczajne były rozpoznawane w składzie mieszanym, złożonym z sędziów SN i ławników SN. W ocenie Rady ta propozycja wymaga gruntownego przemyślenia, bowiem ustalenie spełnienia

przesłanek wniesienia skargi nadzwyczajnej wymaga zaawansowanej wiedzy prawniczej. Z odpowiednio stosowanych przepisów procedury karnej i cywilnej wynika ponadto, że skarga nadzwyczajna będzie objęta przymusem adwokacko-radcowskim. Tymczasem zgodnie z polską tradycją, ławnicy są przede wszystkim „sędziami faktów”, jako osoby mające różnorodne doświadczenie życiowe i zawodowe. Nigdy dotąd nie oczekiwano od ławników rozstrzygnięcia zaawansowanych problemów prawnych, powierzając te zadania osobom z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem orzecznictwem.

1.11. Co więcej, rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych – bez względu na ich przedmiot – ma być zadaniem Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Do tej pory struktura Sądu Najwyższego i jego podział na izby służył specjalizacji sędziów i zagwarantowaniu jak najwyższego poziomu orzecznictwa. Zaproponowana zmiana w tym zakresie wiąże się z koniecznością powołania do nowo utworzonej izby specjalistów ze wszystkich gałęzi prawa. Ta izba będzie w istocie alternatywnym Sądem Najwyższym, skoro będzie mogła rozpoznawać nie tylko „sprawy publiczne” ale również – w trybie skargi nadzwyczajnej – sprawy cywilne, sprawy karne oraz sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (a być może również sądowno-administracyjne). W związku z tym zastanawia prognozowana liczebność składu sędziowskiego tej Izby, jak również liczebność ławników do niej powołanych. Z uwagi na treść art. 91 par. 3 pkt 2 projektu, liczebność tej izby może w praktyce oznaczać, że będzie ona mogła znosić zasady prawne uchwalone przez merytorycznie właściwe izby SN. W ocenie Rady, pomysł ten nie będzie służył wzmocnieniu jakości orzecznictwa ani również powadze Sądu Najwyższego.

1.12. W ocenie Rady, propozycja przyznania prawa do zaskarżenia skargą nadzwyczajną orzeczeń z ostatnich 20 lat niesie za sobą również zagrożenia innego rodzaju. Z uwagi na obowiązujące przepisy związane z archiwizacją akt istnieje możliwość, że akta spraw z przełomu XX i XXI w. nie są już w pełni dostępne. Wniesienie skargi nadzwyczajnej będzie zatem determinować skomplikowane i długotrwałe postępowanie związane z odtworzeniem akt. Ponadto w niektórych przypadkach, prawomocne orzeczenia kończące postępowanie nie wymagały uzasadnienia. Sąd Najwyższy będzie mógł co prawda zażądać sporządzenia uzasadnienia, jeżeli nie zawiera go zaskarżone orzeczenie, ale należy mieć poważne

wątpliwości co do wartości takiego uzasadnienia sporządzanego wiele lat po wydaniu orzeczenia i najczęściej przez sędziego, który nie brał udziału w wydaniu takiego orzeczenia.

- 1.13. W ocenie Rady, dość enigmatycznie prezentuje się propozycja powoływania „rzecznika interesu społecznego” do postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej. Projektodawca proponuje, aby Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego ustanawiał specjalnego uczestnika postępowania, a stanowiska tego uczestnika będą podlegały następnie ocenie m.in. sędziów Sądu Najwyższego. Projektodawca nie wyjaśnił, jaki cel przyświeca powołaniu takiego uczestnika postępowania. Nie jest przy tym jasne, czy „rzecznik interesu społecznego” miałby być przeciwwagą dla podmiotu wnoszącego skargę nadzwyczajną, ani też jakie mają być jego relacje z innymi uczestnikami tego postępowania.
2. W uzasadnieniu opiniowanego projektu stwierdzono, jakoby projekt ten upraszczał postępowanie nominacyjne związane z powoływaniem sędziów Sądu Najwyższego.
 - 2.1. Wymaga zatem przypomnienia, że obecnie postępowanie to rozpoczyna się obwieszczeniem o wolnym stanowisku sędziowskim w konkretnej izbie Sądu Najwyższego, a kandydat zgłasza swoją aplikację Pierwszemu Prezesowi SN. Następnie wyznaczony sędzia SN sporządza ocenę kwalifikacji kandydata, po czym zgromadzenie sędziów izby, do której prowadzony jest nabór, wydaje opinię o kandydacie. Potem Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN spośród zgłoszonych kandydatur przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na sędziów SN. Z kolei Rada ocenia i rozpatruje te kandydatury i przedstawia Prezydentowi RP wnioski o powołanie sędziego. Procedurę tę kończy postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie powołania sędziego. Każdy kandydat na sędziego SN podlega zatem wszechstronnej ocenie kwalifikacji i opiniowaniu przez różne podmioty.
 - 2.2. Projektodawca proponuje, aby o wolnym stanowisku sędziowskim obwieszczał Prezydent RP za zgodą Prezesa Rady Ministrów. Już w tym miejscu może powstać problem związany ze wszczęciem postępowania konkursowego, wynikający np. ze sporów politycznych między Prezydentem RP a szefem rządu. Poza tym propozycja ta może prowadzić do tego, że Prezydent RP albo Prezes Rady Ministrów będzie decydował o zablokowaniu etatu sędziowskiego w SN. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono przy tym, dlaczego omawiana kompetencja została odebrana

Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, skoro Prezydent RP będzie miał wpływ na ustalenie liczby etatów sędziowskich w SN jako organ wydający Regulamin SN.

- 2.3. Projekt przewiduje, aby następnie kandydat zgłaszał swoją aplikację bezpośrednio Krajowej Radzie Sądownictwa. Nie jest przy tym jasne, co i w jakim trybie Rada powinna uczynić z jego kandydaturą na tak wczesnym etapie postępowania. Rada nie ma bowiem prawnej możliwości wyznaczenia sędziego wizytatora do sporządzenia oceny kwalifikacji kandydata na sędziego. Projektodawca z resztą w ogóle nie wspomina o takiej ocenie kwalifikacji. Powstaje zatem wątpliwość, czy „uproszczeniem”, o którym mówi nie ma być w praktyce rezygnacja ze sporządzania takiej oceny. To by oznaczało, że Krajowa Rada Sądownictwa oraz Prezydent RP będą w praktyce pozbawieni możliwości poznania i rzetelnej oceny przebiegu dotychczasowej kariery kandydata na sędziego SN.
 - 2.4. Projekt przewiduje przyznanie zgromadzeniu izby SN oraz Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów SN kompetencji do opiniowania kandydata na sędziego SN. Nie jest jednak jasne, na którym etapie postępowania kandydat powinien zostać zaopiniowany przez te organy. Jego zgłoszenie ma bowiem przyjmować Krajowa Rada Sądownictwa, której projektodawca nie wyposaża w żadne kompetencje związane z informowaniem Sądu Najwyższego o kandydaturze.
 - 2.5. Zaproponowana przez wnioskodawcę procedura wydaje się niekompletna i nie może być oceniona jako uproszczenie. Przede wszystkim jednak w ocenie Rady procedura ta nie jest na tyle skomplikowana, aby wymagała w ogóle uproszczenia. Celem tej procedury jest wszechstronne zbadanie kandydatury na sędziego SN i umożliwienie Prezydentowi RP jak i Krajowej Radzie Sądownictwa rzetelnego i neutralnego zapoznania się ze wszystkimi zgłoszonymi kandydaturami.
3. Projektodawca zaproponował liczne zmiany dotyczące statusu sędziów Sądu Najwyższego. Należy w związku z przypomnieć, że zgodnie z art. 49 ustawy z dnia z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego. Należy odnotować, że zaproponowane przez niego zmiany dotyczące statusu sędziów SN (w tym dotyczące granicy wieku, po której sędziowie przechodzą w stan spoczynku) obejmą również sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Projekt przewiduje, że osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz małżonkowie nie mogą być jednocześnie sędziami Sądu Najwyższego. Projektodawca nie uzasadnił tej propozycji żadnymi argumentami, które wskazywałyby na jej zgodność z Konstytucją RP – odwołał się jedynie do „analogicznej” regulacji dotyczącej urzędników państwowych. Sąd Najwyższy jest organem władzy publicznej, a sędziowie SN sprawują służbę publiczną – są podmiotami władzy, a nie urzędnikami państwowymi. Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach może podlegać tylko takim ograniczeniom, które spełniają kryteria wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie Rady istnieją poważne wątpliwości, czy omawiana propozycja mieści się w granicach tego przepisu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że analogicznego rozwiązania nie przewidują przepisy o wykonywaniu mandatu posła i senatora ani ustawa o Radzie Ministrów, czy też ustawy regulujące skład organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Projektodawca nie wyjaśnia ponadto praktycznych skutków takiej regulacji, zwłaszcza dla obecnych sędziów SN.
5. Projektodawca proponuje zmianę w zakresie określenia wieku uzasadniającego przejście sędziego SN w stan spoczynku: do tej pory granica wieku była określona na 70 lat – w opiniowanym projekcie tę granicę proponuje się ustalić na 65. rok życia.
 - 5.1. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że „przyjęte rozwiązanie jest odpowiednie wobec celu zamierzonego przez projektodawcę” – nie wyjaśniono jednak, jaki cel zamierzył sobie projektodawca. W wypowiedziach medialnych osób związanych z przygotowaniem tego projektu pojawiały się sugestie, jakoby obniżenie wieku „emerytalnego” sędziów SN o 5 lat miało na celu przeniesienie w stan spoczynku konkretnych sędziów SN. Jeżeli projektodawcy rzeczywiście przyświecał taki cel, to nie może być on w żadnym wypadku uznawany za konstytucyjnie legitymowany i stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego, jak również zasady powołania sędziego na czas nieoznaczony.
 - 5.2. Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje uprawnień ustawodawcy do określenia granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Regulując to zagadnienie, ustawodawca powinien wziąć jednak pod uwagę istotne argumenty natury obiektywnej. Przede wszystkim należy zauważyć, że sędzia, którego stan zdrowia nie pozwala na dalsze sprawowanie urzędu może być przeniesiony w stan spoczynku w każdym czasie. Zatem przesłanka stanu zdrowia nie

jest nierozzerwalnie związana z określeniem granicy wieku „emerytalnego” sędziów. Trzeba również wziąć pod uwagę fakt, że sędziowie rozpoczynają swoją służbę w Sądzie Najwyższym najczęściej po przejściu „pełnej ścieżki kariery” w sądownictwie powszechnym. W praktyce bowiem niezwykle rzadko sędzią sądu okręgowego zostaje sędzia sądu rejonowego z minimalnym, czteroletnim doświadczeniem na tym stanowisku (art. 63 § 1 u.s.p.), a do orzekania w sądzie apelacyjnym powołuje się osoby ze stażem sędziowskim dłuższym niż minimalny – dziesięcioletni (art. 64 § 1 u.s.p.). Do Sądu Najwyższego trafiają zatem doświadczeni sędziowie albo wybitni przedstawiciele nauki prawa. Każdemu, kto przedstawia swoją sprawę do rozpoznania przez Sąd Najwyższy zależy, aby jego sprawa była rozpatrzona rzetelnie, przez osoby o najwyższych walorach merytorycznych.

- 5.3. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa szczególne zagrożenia w tym zakresie wynikają z art. 108 projektu, który przewiduje, że nowy "wiek emerytalny" znajdzie swoje zastosowanie również do urzędujących sędziów SN, którzy nawiązywali stosunek służbowy pod rządami dotychczasowych przepisów. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, taka propozycja wprost nawiązuje do regulacji zawartej w zawetowanej ustawie z 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która przewidywała – jako zasadę – przeniesienie wszystkich sędziów SN w stan spoczynku. Omawiana propozycja utwierdza w przekonaniu, że celem obniżenia wieku "emerytalnego" jest w istocie odsunięcie od czynności orzeczniczych konkretnych osób. Zastosowanie w tym przypadku kryterium wieku stanowi zatem - co prawda formalnie bardziej "eleganckie" - ale jednak naruszenie konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego. Z uwagi na fakt, że dotyczy sędziów, którzy rozpoczynając służbę w SN mieli perspektywę czynnego zatrudnienia do 70. roku życia, należy uznać, że przeniesienie ich w stan spoczynku stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę ich praw i wolności, które przysługują im jako jednostkom. Rozwiązanie to narusza zatem Konstytucję RP na dwa sposoby: po pierwsze jako naruszenie jednej z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a po drugie przekroczenie granic ingerencji ustawodawcy w sferę praw jednostki.
- 5.4. Analizując strukturę wiekową obecnych sędziów SN można odnieść wrażenie, że jednym z celów obniżenia wieku "emerytalnego" sędziów SN jest przeprowadzenie zmiany na stanowisku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Należy przypomnieć, że obecna Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego pełni tę funkcję od 2014 r. Mając na uwadze treść dotychczasowych przepisów, przyjmując ww. nominację na sześcioletnią kadencję, Pierwsza Prezes SN miała perspektywę dalszych 8 lat czynnej służby sędziowskiej. Należy przypomnieć, że długość kadencji Pierwszego Prezesa SN w precyzyjny sposób określa Konstytucja RP (art. 183 ust. 3), a komentowany przepis w praktyce może doprowadzić do przerwania tej kadencji w sposób niespełniający standardów konstytucyjnych. Wyłącznie bowiem od dobrej woli polityków: Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów będzie zależało, czy Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego będzie mogła dokończyć realizację zadania, którego podjęła się otrzymując nominację na to stanowisko.

- 5.5. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa pozbawienie obecnej Pierwszej Prezes SN tej funkcji może być traktowane jako forma reakcji za działalność wykonywaną przez tę osobę. Należy przypomnieć, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest z urzędu członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. Zatem osoba pełniąca tę funkcję ma podwójny mandat do udziału w życiu publicznym w tematach związanych z funkcjonowaniem władzy sądowniczej, a ustawodawca powinien zapewnić jej takie warunki wykonywania tych zadań, aby nie musiała się obawiać z tego tytułu negatywnych konsekwencji.
- 5.6. Projektodawca proponuje, aby sędzia zbliżający się w do granicy 65. lat życia mógł zwrócić się o przedłużenie swojej czynnej służby w Sądzie Najwyższym. W tym celu sędzia musiałby przedstawić zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. Należy jednak zauważyć, że złożenie takiego zaświadczenia nie jest wystarczające dla dalszego pełnienia obowiązków sędziego. Jest tylko wymogiem formalnym złożenia wniosku o zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska w Sądzie Najwyższym. W ocenie Rady, złożenie takiego zaświadczenia powinno być wystarczające dla przedłużenia działalności orzeczniczej sędziego. Wprowadzenie tej modyfikacji miałyby istotne konsekwencje dla oceny konstytucyjności analizowanych propozycji.
- 5.7. Zasadnicze zastrzeżenia budzi jednak propozycja organu, który miałby decydować o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziego SN. Projektodawca proponuje, aby zgodę w tym zakresie wydawał Prezydent RP za zgodą Prezesa Rady Ministrów (zob. art. 144 Konstytucji RP). Przyznanie Prezydentowi RP ww. kompetencji bywa uzasadniane tym, że skoro Prezydent RP powołuje sędziów, to tym bardziej powinien

móc wyrazić zgodę na ich dalszą pracę. Ta implikacja wynika z fałszywego założenia. Prezydent RP powołuje bowiem sędziów „na czas nieoznaczony”, co oznacza, że z chwilą doręczenia aktu powołania i odebrania ślubowania sędziowskiego, Prezydent RP nie może w żaden sposób ingerować w trwałość stosunku służbowego sędziego. Prawidłowe rozumowanie w tym zakresie powinno zatem brzmieć: skoro Prezydent RP powołuje sędziów na czas nieoznaczony to przede wszystkim nie może decydować o dalszym pełnieniu urzędu przez sędziego, który osiąga wiek „emerytalny”.

- 5.8. W wyroku z 24 czerwca 1998 r. o sygn. akt K 3/98 (OTK 1998, Nr 4, poz. 52), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że takie rozwiązanie byłoby niezgodne z Konstytucją RP. Trybunał wprost uznał, że „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”. Nie ulega wątpliwości, że zarówno Prezydent RP jak i kontrasygnujący jego decyzję Prezes Rady Ministrów to organy o charakterze politycznym, pozostające poza systemem władzy sądowniczej. To zaś oznacza, że wbrew sugestiom projektodawcy, omawiana propozycja narusza Konstytucję RP. Przyznanie Prezydentowi RP tej kompetencji będzie oznaczało, że każdy kto wnieśli sprawę do SN, będzie narażony na niebezpieczeństwo uzyskania orzeczenia wydanego nie na podstawie prawa, a na podstawie poglądów politycznych Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Wydając orzeczenie sprzeczne z interesami tych polityków narazi się bowiem na negatywne konsekwencje w postaci braku możliwości dalszego pełnienia urzędu sędziego. Regulacja ta nie tylko zatem narusza Konstytucję RP, ale również doprowadzi do obniżenia autorytetu Sądu Najwyższego i wartości dla jego orzeczeń.
- 5.9. Pozytywnie należy natomiast ocenić przyznanie kobietom pełniącym urząd sędziego Sądu Najwyższego możliwości przejścia w stan spoczynku po osiągnięciu 60. roku życia. W odróżnieniu od zasad obowiązujących od niedawna sędziów sądów powszechnych, kobiety sprawować urząd sędziego SN będą mogły zajmować to stanowisko do ukończenia 65. roku życia bez konieczności ubiegania się o zgodę na dalsze pełnienie urzędu. Należy przypomnieć, że w tym zakresie w sądownictwie powszechnym obowiązują od niedawna przepisy dyskryminujące kobiety-sędziów ze względu na płeć. Przepisy te zmuszają sędzię, która ukończyła 60. rok życia i chce

nadal orzekać – do uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości. Na tle proponowanych zmian w Sądzie Najwyższym jeszcze wyraźniej widać dyskryminacyjny charakter analogicznych regulacji w Prawie o ustroju sądów powszechnych.

6. Projektodawca proponuje odejście od zasady wyłączności profesjonalnych składów orzekających w Sądzie Najwyższym na rzecz rozpoznawania niektórych spraw w składach mieszanych, złożonych z sędziów SN i ławników SN. Sędzia SN i ławnik SN będą „równymi” członkami składu orzekającego – będą posiadali takie samo prawo głosu nad orzeczeniem Sądu Najwyższego. Pozytywnie należy ocenić propozycję, aby liczebność sędziów SN w składach mieszanych przeważała nad udziałem ławników SN. Do tej grupy regulacji należy jednak zgłosić zastrzeżenia innego rodzaju.

6.1. Zgodnie z art. 182 Konstytucji RP, udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Dotychczas jednak ustawodawca dopuszczał udział obywateli w wymierzaniu sprawiedliwości przez sądy powszechne w niektórych sprawach. Warto odnotować, że w marcu 2007 r. Sejm V kadencji ograniczył zakres spraw, które mogły być rozpoznawane w składzie mieszanym, złożonym z sędziów „zawodowych” i ławników. Od tej pory w postępowaniu cywilnym ławnicy są członkami składów orzekających w sprawach z zakresu prawa pracy i w niektórych sprawach rodzinnych. Z kolei w postępowaniu karnym, składy mieszane są przewidziane w sprawach oskarżonych o przestępstwa zagrożone karą dożywotniego pozbawienia wolności i inne zbrodnie. Zgodnie z decyzją legislacyjną Sejmu V kadencji, udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest zatem ograniczony do wąskiej kategorii spraw i tylko w pierwszej instancji.

6.2. Projektodawca proponuje, aby Sąd Najwyższy w składzie mieszanym rozpoznawał dwie kategorie spraw: 1) sprawy ze skarg nadzwyczajnych oraz 2) sprawy dyscyplinarne. Odnosząc się do pierwszej kategorii spraw należy zauważyć, że zgodnie z projektem ławnicy mieliby brać udział w kontroli zgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych wydawanych w składach „zawodowych”, tj. złożonych wyłącznie z sędziów. Projekt przewiduje, że ławnicy SN będą orzekali we wszystkich przypadkach skarg nadzwyczajnych – nawet w takich sprawach, w których nie mogliby orzekać będąc ławnikami w sądach powszechnych. Należy pamiętać, że rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych z uwagi na charakterystykę tego nowego środka zaskarżenia, będzie wymagało zaawansowanej wiedzy prawniczej

i doświadczenia orzeczniczego. W ocenie Rady istnieje zatem uzasadniona wątpliwość, czy udział ławników SN w rozpoznawaniu tych spraw umocni autorytet Sądu Najwyższego i zaufanie do trafności jego orzeczeń w sprawach skarg nadzwyczajnych.

6.3. Projektodawca proponuje, aby ławnicy Sądu Najwyższego byli wybierani przez Senat. Należy zatem przypomnieć, że – poza jednym wyjątkiem – od 20 lat w wyborach do Senatu, partia polityczna która wygrała wybory parlamentarne zdobywała co najmniej 50% miejsc w Senacie, nawet po wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu. W praktyce zatem – mając na uwadze realia polityczne – o wyborze ławników SN będzie decydowało kierownictwo partii politycznej reprezentowanej przez większość senatorów. Rozwiązanie to narazi Sąd Najwyższy na zarzut upolitycznienia, skoro o wyborze orzeczników będą decydowały elity polityczne. Ławnicy SN wybrani w takim trybie nie będą mogli być uznani za bezstronnych reprezentantów społeczeństwa. Innymi słowy, przyznanie omawianej kompetencji Senatowi będzie równoznaczne z zapewnieniem udziału w wymiarze sprawiedliwości sprawowanym przez Sąd Najwyższy – jednak nie obywatelom, a partii politycznej dysponującej większością mandatów senatorskich.

6.4. Projekt określa w dość precyzyjny sposób kategorie osób, które nie będą mogły być wybrane na stanowiska ławników SN. Zaproponowane tam wyłączenia należy uznać za trafne, jednak niewyczerpujące. Projektodawca dopuszcza bowiem, aby ławnikiem został poseł do Europejskiego, radni dzielnic m.st. Warszawy lub jednostek pomocniczych gminy, członkowie partii politycznych lub osoby zatrudnione przez partie polityczne. W ocenie Rady z uwagi na charakter ustrojowy Sądu Najwyższego należy tak ustalić kryteria stawiane kandydatom na ławników SN, aby zminimalizować jakiegokolwiek podejrzenia co do bezstronności tej grupy orzeczników.

6.5. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, rozszerzenie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości powinno obejmować dopuszczenie ławników do składów orzekających sądów I instancji. W tych sądach odbywają się bowiem zasadnicze elementy postępowania dowodowego oraz ustalenia stanu faktycznego sprawy i właśnie tam najlepiej odnajdują się ławnicy jako „sędziowie faktów”.

7. Projekt przewiduje zmiany w zakresie organizacji wewnętrznej Sądu Najwyższego, polegające przede wszystkim na utworzeniu dwóch nowych izb: Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej, jak również na przekazaniu tej pierwszej części zadań realizowanych do tej pory przez Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych.
 - 7.1. Odnosząc się do tego zagadnienia należy zauważyć, że celem podziału Sądu Najwyższego na autonomiczne Izby była chęć zapewnienia jak najwyższej specjalizacji sędziów SN, a zatem zagwarantowanie wysokiej merytorycznej jakości orzecznictwa SN. W tym celu, dotychczasowa struktura SN zakładała podział uwzględniający strukturę wewnętrzną sądów, nad którymi nadzór judykacyjny sprawuje Sąd Najwyższy. Sprawy dotyczące orzeczeń wydawanych w sądach powszechnych były zatem rozpoznawane w Izbie Cywilnej, Izbie Karnej oraz w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, natomiast sprawy dotyczące orzeczeń wydawanych przez sądy wojskowe – w Izbie Wojskowej Sądu Najwyższego. Przez utworzenie nowej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych projektodawca proponuje w praktyce odejście od tego modelu. Izba ta będzie bowiem rozpoznawać sprawy wszczęte na skutek wniesienia skarg nadzwyczajnych dotyczących wszystkich kategorii spraw, w tym spraw cywilnych, karnych, spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. To może prowadzić do daleko idących rozbieżności w orzecznictwie różnych składów Sądu Najwyższego, a w konsekwencji uniemożliwić zapewnienie jednolitości w orzecznictwie sądów powszechnych i wojskowych.
 - 7.2. Projekt przewiduje ponadto, że do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będą należały m.in. również sprawy niezwykle ważne dla funkcjonowania państwa, jak rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum. Całościowa analiza opiniowanego projektu sugeruje, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostanie utworzona w całości z sędziów, którzy zostaną powołani na stanowiska sędziów SN już po wejściu w życie opiniowanego projektu. Mając na uwadze fakt, że sędziów SN powołuje Prezydent RP, jak również aktualne propozycje, aby o pełnym składzie Krajowej Rady Sądownictwa decydowały wyłącznie organy władzy wykonawczej i ustawodawczej (związane są z jedną opcją

polityczną), można mieć uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziów powoływanych w skład tej Izby.

- 7.3. Z uwagi na wyłączność Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w zakresie rozpoznawania skarg nadzwyczajnych, należy uznać, że izba ta będzie w praktyce sądem przełożonym nad Sądem Najwyższym – skoro przedmiotem skargi nadzwyczajnej będzie mogło być również orzeczenie wydane przez Sąd Najwyższy. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, taka koncepcja wypacza konstytucyjny status Sądu Najwyższego, jako organu sprawującego nadzór nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych w zakresie orzekania.
- 7.4. Odnosząc się z kolei do pozycji Izby Dyscyplinarnej oraz kompetencji Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami tej Izby, swoją aktualność zachowują zastrzeżenia zgłaszane przez Radę w opinii z 18 lipca 2017 r., dotyczącej poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 1727).
8. Projekt przewiduje zniesienie Izby Wojskowej, jednocześnie ustalając, że „sprawy w toku rozpatrywane przez Izbę Wojskową przejmuje i prowadzi Izba Karne”.
- 8.1. Jednocześnie projekt przewiduje jednak, że „z dniem wejścia w życie ustawy sędziowie orzekający w Izbie Wojskowej przechodzą w stan spoczynku”. W uzasadnieniu projektu stwierdzono natomiast, że przeniesienie sędziów orzekających w Izbie Wojskowej w stan spoczynku jest „rozwiązaniem uzupełniającym” likwidację tej Izby. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa ustawodawca nie ma żadnych obiektywnych ani prawnych podstaw do przeniesienia w stan spoczynku całej kategorii „sędziów orzekających w Izbie Wojskowej”. Należy zauważyć, że sprawy dotychczas rozpoznawane przez tę Izbę, przejdą do właściwości Izby Karnej SN. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby sędziów Izby Wojskowej SN przenieść do Izby Karnej SN „w ślad” za sprawami, które rozpoznają. Rozwiązanie takie nie byłoby z resztą nowatorskie. Już bowiem obecnie, sędziowie SN orzekający w Izbie Wojskowej pełnią okresowo obowiązki sędziowskie w Izbie Karnej SN. Mają zatem doświadczenie w rozpoznawaniu spraw z zakresu prawa karnego, również niezwiązanych z prawem wojskowym.
- 8.2. Co więcej, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, przeniesienie tych sędziów w stan spoczynku nie znajduje także uzasadnienia w Konstytucji RP. Należy bowiem podkreślić, że sprawy dotychczas rozpatrywane w Izbie Wojskowej SN nadal będą rozpatrywane przez Sąd Najwyższy – tylko w innej izbie. W szczególności, nie

dochodzi w tym zakresie do zmiany ustroju Sądu Najwyższego jako organu sprawującego nadzór nad działalnością sądów wojskowych w zakresie orzekania. Zmiana nazw izb oraz zmiana właściwości poszczególnych izb nie jest bowiem zmianą ustrojową, a jedynie kwestią organizacyjną. Przeniesienie tych sędziów w stan spoczynku na podstawie decyzji ustawodawcy byłoby zatem równoznaczne z naruszeniem gwarancji nieusuwalności sędziego, o których mowa w art. 180 Konstytucji RP.

- 8.3. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że sposób sformułowania tego przepisu może rodzić zasadnicze wątpliwości w praktyce. Art. 108 § 3 projektu stanowi bowiem, że „sędziowie orzekający w Izbie Wojskowej przechodzą w stan spoczynku”. Nie jest zatem jasne, czy przepis ten dotyczy wyłącznie sędziów Izby Wojskowej Sądu Najwyższego. W zakresie pojęcia „sędziowie orzekający w Izbie Wojskowej” mieszczą się bowiem również sędziowie SN wyznaczeni do orzekania w Izbie Wojskowej na podstawie art. 28 § 4 dotychczasowej ustawy o SN, jak również sędziowie sądów wojskowych delegowani do pełnienia czynności sędziowskich w Izbie Wojskowej SN. Poza zarzutami niekonstytucyjności, omawiany przepis wymaga również dopracowania redakcyjnego.
9. Projektodawca proponuje, aby w razie przejścia w stan spoczynku - w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy – sędziów SN pełniących funkcje Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN, "do czasu objęcia stanowiska przez wybranego sędziego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzy kierowanie Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego". Należy podkreślić, że Konstytucja RP nie przewiduje w ogóle takiej kompetencji, jak "powierzenie kierowaniem Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego" a tym bardziej nie przyznaje jej Prezydentowi RP. W świetle art. 144 Konstytucji RP oznacza to, że na dokonanie takich nominacji Prezydent RP będzie musiał uzyskać zgodę Prezesa Rady Ministrów. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, rozwiązanie to stanowi przekroczenie granic ingerencji organów władzy wykonawczej w funkcjonowanie Sądu Najwyższego i jego zastosowanie będzie równoznaczne z naruszeniem zasady równowagi władz. Osoba powołana w ten sposób do "kierowania" Sądem Najwyższym lub jego izbą, będzie mogła pełnić te (bliżej nieokreślone) zadania bez precyzyjnie określonej granicy czasowej. Zgodnie z projektem, wybór kandydatów na Pierwszego Prezesa SN nastąpić ma bowiem dopiero wtedy, gdy "do składu izb Sądu

Najwyższego zostanie powołanych co najmniej 2/3 liczby sędziów z liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, określonej w regulaminie Sądu Najwyższego". Mając na uwadze fakt, że regulamin SN będzie wydawał Prezydent RP, który również powołuje wszystkich sędziów SN - wyłącznie od tego pozasądowego organu będzie zależało, kiedy dojdzie do wyboru i nominacji pełnoprawnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W praktyce zatem projekt prowadzi do zawieszenia funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego i uzależnienia bieżącej pracy Sądu Najwyższego od decyzji politycznej Prezydenta RP.

10. Projektodawca zaproponował, aby Regulamin Sądu Najwyższego był wydawany w formie rozporządzenia przez Prezydenta RP, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego.

10.1. Taki tryb wydawania tego Regulaminu oznacza, że Prezydent RP będzie samodzielnie decydował m.in. o takich sprawach, jak: 1) liczba stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, 2) wewnętrzna organizacja Sądu Najwyższego, 3) zasady wewnętrznego postępowania oraz 4) szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziego. Projekt zakłada, że w procesie legislacyjnym dotyczącym Regulaminu SN, organy Sądu Najwyższego będą miały kompetencje jedynie opiniodawcze. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, rozwiązanie to niesie za sobą zagrożenia związane z bieżącym funkcjonowaniem Sądu Najwyższego. Ograniczenie roli organów SN do opiniowania projektu rozporządzenia Prezydenta RP jest w ocenie Rady niewystarczające. W ocenie Rady, prace nad projektem Regulaminu SN powinny przewidywać zasadnicze kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, np. jako organu, na którego wniosek Prezydent RP wydaje takie rozporządzenie.

10.2. Co więcej, zgodnie z art. 110 projektu, pierwszy regulamin Sądu Najwyższego wydany po wejściu w życie opiniowanego projektu, nie będzie wymagał zaopiniowania przez Kolegium Sądu Najwyższego. Z uwagi na brak granic czasowych dla obowiązywania takiego Regulaminu oznacza to, że nawet opiniodawczy udział Kolegium SN w przygotowaniu Regulaminu SN będzie możliwy wyłącznie wtedy, gdy Prezydent RP zechce znowelizować pierwsze rozporządzenie wydawane na podstawie art. 4 opiniowanego projektu.

- 10.3. Należy również zauważyć, że w uzasadnieniu opiniowanego projektu nie wyjaśniono jednak, z jakiej przyczyny projektodawca chce, aby Regulamin SN był przyjmowany w innym trybie niż podobne akty normatywne regulujące funkcjonowanie innych naczelnych organów władzy sądowniczej: Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Regulaminy tych organów są bowiem przyjmowane w formie uchwały właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów – bez ingerencji organów władzy wykonawczej.
11. W opiniowanym projekcie zawarto zmiany dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych.
- 11.1. Projekt zakłada podporządkowanie postępowań dyscyplinarnych w sądach powszechnych i sądach wojskowych Ministrowi Sprawiedliwości. To ten organ będzie powoływał sędziów sądów powszechnych i sądów wojskowych do orzekania w sądach dyscyplinarnych. Będzie również powoływał rzeczników dyscyplinarnych, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela. Taki ustrój sądownictwa dyscyplinarnego – w którym zarówno oskarżyciel jak i sąd są mianowani przez ten sam podmiot – wprost nawiązuje do modelu inkwizycyjnego. Oznacza to, że sędzia obwiniony o delikt dyscyplinarny (polegający np. na tym, że sporządził uzasadnienie z przekroczeniem terminu), będzie w gorszej pozycji procesowej niż osoba oskarżona przez prokuratora o popełnienie zbrodni. Projektodawca nie wyjaśnia przy tym motywów takiej decyzji legislacyjnej.
- 11.2. Projekt przewiduje, że Minister Sprawiedliwości będzie mógł powołać do sądu dyscyplinarnego każdego sędziego, nawet bez jego zgody. Tym samym, sędzia ten zostanie – w zakresie wymagającym udziału w pracach sądu dyscyplinarnego – odsunięty od pełnienia urzędu w sądzie, do którego został powołany postanowieniem Prezydenta RP. W ocenie Rady rozwiązanie to może stanowić próbę obejścia konstytucyjnych gwarancji związanych z nieprzenoszalnością sędziego. Wypada zatem przypomnieć, że zgodnie z art. 180 ust. 2 Konstytucji, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. W świetle Konstytucji RP nie jest zatem możliwe powołanie sędziego do sądu dyscyplinarnego bez jego zgody.

- 11.3. Należy zaznaczyć, że z opiniowanych przepisów nie wynika w sposób jednoznaczny, jaki jest status sędziego wyznaczonego do sądu dyscyplinarnego. Pod rządami obecnie obowiązujących przepisów, sąd dyscyplinarny pierwszego szczebla funkcjonuje w ramach sądu powszechnego lub sądu dyscyplinarnego. W opiniowanym projekcie sądy te zostają funkcjonalnie wyłączone w systemu sądownictwa powszechnego. Nie jest zatem jasne, czy projektowany sąd dyscyplinarny mieści się w katalogu sądów, o których mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Co za tym idzie, wątpliwy konstytucyjnie jest status sędziego takiego sądu.
- 11.4. W projekcie zaproponowano umożliwienie nowym sądom dyscyplinarnym rozpoznawania spraw w trybie nakazowym. Oznacza to, że sąd dyscyplinarny będzie mógł skazać obwinionego sędziego na posiedzeniu niejawnym i wymierzyć mu - bez przeprowadzania rozprawy - takie kary, jak: upomnienie, nagana, obniżenie uposażenia zasadniczego, jak również usunięcie z zajmowanej funkcji (np. prezesa sądu). Ostatnie dwie z wymienionych kar są równoznaczne z tym, że skazany na nie sędzia nie może być wyznaczony przez okres pięciu lat na wyższe sędziowskie stanowisko służbowe, a także nie może być w tym czasie członkiem kolegium sądu wojskowego, orzekać w sądzie dyscyplinarnym ani objąć w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu lub kierownika wydziału zamiejscowego sądu. W ocenie Rady, propozycja ta stoi w sprzeczności z postulowaną przez projektodawcę transparentnością postępowań dyscyplinarnych sędziów. Należy bowiem pamiętać, że jawność tych postępowań nie może ograniczać się tylko do publikowania orzeczeń dyscyplinarnych. Skoro projektodawcy zależy na społecznej kontroli tych postępowań, powinien zagwarantować społeczeństwu możliwość przypatrywania się poszczególnym etapom postępowania, w tym zwłaszcza, umożliwić obywatelom obserwację rozprawy dyscyplinarnej, w której rzecznik dyscyplinarny "twarzą w twarz" staje z obwinionym sędzią przed obliczem sądu dyscyplinarnego. Ponadto, w ocenie Rady, nakazowy tryb postępowania nie jest odpowiedni dla spraw o charakterze dyscyplinarnym. Z uwagi na pozycję ustrojową sędziego w konstytucyjnym systemie władzy nie należy w tym zakresie korzystać z instytucji procesowych właściwych postępowaniu w sprawach o wykroczenia, które dotyczą spraw o najmniejszym ciężarze gatunkowym.

- 11.5. Projektodawca proponuje, aby w przypadku nawet usprawiedliwionej nieobecności obwinionego na rozprawie sąd dyscyplinarny wyznaczał mu obrońcę z urzędu, określając termin dla obrońcy do zapoznania się z materiałami sprawy. Opiniowany projekt dopuszcza również sytuację, w której sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, propozycje te godzą w prawo do obrony, które przysługuje obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym. Należy podkreślić, że celem każdego postępowania o takim charakterze, jak postępowanie dyscyplinarne, jest wymierzenie sprawiedliwości. To zaś oznacza, że przepisy procesowe należy tak ukształtować, aby zminimalizować ryzyko ukarania osoby niewinnej popełnienia zarzucanego jej czynu. Rada stoi na stanowisku, że propozycja przymusowego ustanawiania obrońcy dla obwinionego nie służy w sposób optymalny realizacji prawa obwinionego do obrony. W takiej sytuacji, legitymacja obrońcy będzie brała swoje źródło w decyzji sądu dyscyplinarnego, który - podobnie jak rzecznik dyscyplinarny - ma pochodzić z nominacji Ministra Sprawiedliwości. Oznacza to, że - poza obwinionym - wszyscy istotni uczestnicy procesu (sąd, oskarżyciel i obrońca) będą pochodziły w istocie z politycznej nominacji Ministra Sprawiedliwości. Analizowany przepis przekształci zatem kontradiktoryjne postępowanie dyscyplinarne w proces o charakterze inkwizycyjnym, w którym obwiniony nie będzie mógł chronić swojego dobrego imienia i swojego interesu prawnego.
- 11.6. W opiniowanym projekcie zaproponowano ponadto zmianę dotyczącą wymiaru kary finansowej za delikt dyscyplinarny. Obecnie sędzia może zostać ukarany karą obniżenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego o 5%–20% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat. Projektodawca proponuje natomiast, aby możliwe było obniżenie wynagrodzenia sędziego o 5%-20%. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, dopuszczalność wymierzenia kary obniżenia wynagrodzenia zasadniczego o połowę na okres dwóch lat jest niewspółmierne do stopnia karygodności czynów, które wchodzą w zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jest to kara niezwykle uciążliwa i surowa, biorąc pod uwagę zasadniczy brak możliwości uzyskiwania przez sędziego regularnych dochodów poza stosunkiem

służbowym. Należy również przypomnieć, że wymierzenie takiej kary oddala szansę na awans lub pełnienie funkcji w administracji sądowej. Należy również zauważyć, że odpowiedzialność dyscyplinarna obejmuje co do zasady czyny o niższym stopniu społecznej szkodliwości niż przestępstwa, do których stosuje się przepisy Kodeksu karnego. Tymczasem zgodnie z art. 34 § 1a pkt 4 k.k., sąd może orzec karę polegającą na potrąceniu od 10% do 25% wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym na cel społeczny wskazany przez sąd. Zatem nawet osoby skazane za przestępstwa na karę ograniczenia wolności nie są traktowane w sposób tak dolegliwy, jak proponuje to projektodawca wobec sędziów ukaranych dyscyplinarnie.

11.7. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, zastrzeżenia zgłoszone wobec nowego modelu postępowania dyscyplinarnego w sprawach dotyczących sędziów znajdują swoje zastosowanie również względem propozycji zmian w zasadach odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów. Propozycje te doprowadzą bowiem Prokuraturę do podporządkowania politycznemu kierownictwu Ministra Sprawiedliwości w jeszcze większym - niż obecnie - stopniu i doprowadzi do likwidacji niezależności decyzyjnej prokuratorów.

12. Odnosząc się do pozostałych propozycji zawartych w opiniowanym projekcie, należy stwierdzić, co następuje.

12.1. W art. 1 pkt 1 lit. „a” nie przewidziano, że rozpoznawanie skarg kasacyjnych i kasacji jest jednym ze środków zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych. W przepisie tym wskazano bowiem, że Sąd Najwyższy realizuje ww. cele przez rozpoznawanie środków odwoławczych. Tymczasem Sąd Najwyższy rozpoznaje takie środki zupełnie wyjątkowo, a podstawą jego działalności orzeczniczej pozostaje rozpoznawanie skarg kasacyjnych i kasacji - które choć są (nadzwyczajnym) środkiem zaskarżenia, to nie należą do kategorii środków odwoławczych. W ocenie Rady, wspomniany przepis wymaga zatem doprecyzowania.

12.2. Należy pozytywnie ocenić propozycję wprowadzenia obligatoryjnego publikowania orzeczeń Sądu Najwyższego w BIP SN. Należy jednak zauważyć, że w art. 126 projektu przewidziano obowiązek opublikowania wszystkich "orzeczeń wraz z uzasadnieniami wydanych przez Sąd Najwyższy przed wejściem w życie ustawy". Należy zatem zasygnalizować, że z uwagi na stuletnią historię Sądu

Najwyższego i problemy z archiwizacją akt, spowodowane m.in. II wojną światową, realizacja tego obowiązku w pełnym zakresie może nie być możliwa. W ocenie Rady w toku prac legislacyjnych w Sejmie należy zatem w przemyślany sposób ograniczyć zakres przedmiotowy obowiązku wstecznego publikowania orzeczeń.

12.3. Projektodawca proponuje utrzymanie regulacji przewidującej odpowiednie stosowanie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych do pracowników SN niebędących sędziami. Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłasza zastrzeżeń do objęcia pracowników Sądu Najwyższego przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jednak postuluje, aby przepisy tej ustawy były stosowane również do pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. Takie rozwiązanie będzie lepiej służyło niezależności obu tych organów z uwagi na znaczne kompetencje Ministra Sprawiedliwości realizowane w odniesieniu do osób zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach sądów i prokuratur.

12.4. Projektodawca proponuje, aby przydział spraw i wyznaczanie składu orzekającego należało do kompetencji Prezesa Sądu Najwyższego. Projekt nie precyzuje, czy przydział spraw i wyznaczanie składu orzekającego miałyby następować na podstawie listy alfabetycznej czy też losowania, co pozostawia Prezesowi SN zupełną swobodę w tym zakresie. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie. Projektodawca ma zapewne świadomość obowiązywania przepisów, które przewidują losowy przydział spraw i wyznaczanie składów orzekających w sądach powszechnych. Choć system losowania – pomimo obowiązywania stosownych przepisów od sierpnia – jeszcze nie został uruchomiony, należy postulować, aby znalazł swoje zastosowanie również w działalności Sądu Najwyższego. Losowy przydział spraw – zgodnie z zapowiedziami Ministra Sprawiedliwości – będzie dodatkową gwarancją bezstronności sędziów rozpoznających sprawy i uniemożliwi manipulowanie składami orzekającymi. W ocenie Rady należy również pamiętać o zasadności utrzymania zasady specjalizacji sędziów, która służy nie tylko wyższej jakości orzecznictwa, ale również pomaga utrzymać jego jednolitość.

Z przedstawionych wyżej przyczyn, Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o Sądzie Najwyższym. W ocenie Rady, zaproponowane rozwiązania nie gwarantują utrzymania niezależności tego sądu, jak również marginalizują gwarancje niezawisłości sędziowskiej – nie tylko sędziów Sądu Najwyższego, ale również sędziów innych sądów. W ten sposób propozycje te prowadzą do ograniczenia – przysługującego każdej osobie – konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd.