



Jak przywrócić państwo prawa? Sąd Najwyższy

Wojciech Jasiński

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena zmian, jakie w ustroju i organizacji Sądu Najwyższego oraz statusie sędziów tego sądu zostały wprowadzone Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym¹ (dalej: Ustawa o SN), oraz propozycja niezbędnych korekt legislacyjnych gwarantujących osiągnięcie stanu pożądanego z perspektywy standardów demokratycznego państwa prawnego. Ze względu na obszerny zakres wprowadzonych modyfikacji uwaga zostanie skupiona na tych zagadnieniach, które mają najistotniejsze znaczenie dla funkcjonowania Sądu Najwyższego. Pominięte zostaną również kwestie wiążące się z wydanym przez TSUE wyrokiem z 24 czerwca 2019 roku w sprawie C-619/18, w którym uznano, że poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie

Ustawa z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, nr 5 ze zm.) wprowadziła daleko idące zmiany w ustroju i organizacji Sądu Najwyższego oraz w statusie sędziów tego sądu. Wprowadziła także do polskiego porządku prawnego wcześniej nieznaną instytucję skargi nadzwyczajnej. Ustawa była dziewięciokrotnie nowelizowana, między innymi w związku z wydaniem przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej postanowienia o zabezpieczeniu w sprawie C-619/18. Jednakże nadal obowiązują jej przepisy, które są niezgodne z Konstytucją RP i prawem Unii Europejskiej.

Rekomendacje

Przechodzenie w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego
Należy przywrócić przechodzenie w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego w wieku 70 lat dla kobiet i mężczyzn, czyli unormowanie przewidziane w art. 30 § 1 Ustawy z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2002, nr 240, poz. 2052 ze zm.), a także zagwarantować możliwość wnioskowania przez sędziów SN o przedłużeniu orzekania.

Mechanizm rozstrzygania o przedłużeniu możliwości orzekania przez sędziów, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku, musi gwarantować przejrzystość i przewidywalność. Niedostatki takiego mechanizmu godzą w ochronę praw nabytych,

¹ Dz.U. 2018, nr 5 ze zm.

wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego w odniesieniu do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 roku oraz poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrejonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Po wejściu w życie Ustawy o Sądzie Najwyższym, a przed wydaniem wspomnianego powyżej orzeczenia przez TSUE i przed uchwaleniem będącej jego konsekwencją nowelizacji Ustawy o SN, niewątpliwie najwięcej wątpliwości budziła problematyka przeniesienia sędziów SN w stan spoczynku w związku ze zmianą wieku przechodzenia w tenże stan oraz związany z tym zagadnieniem wpływ wieku przejścia w stan spoczynku na przebieg kadencji i wybór Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Jednak po zmianach prawa wymuszonych wyrokiem TSUE, wydanym w sprawie C-619/18, problematyka nowego ukształtowania wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku, a także sposobu wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nadal zasługują na uwagę.

Pierwsza ze wskazanych powyżej kwestii została uregulowana w art. 37 § 1 i 5 Ustawy o SN. Przepis art. 37 § 1 Ustawy o SN przewiduje, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia. Natomiast przepis art. 37 § 5 Ustawy o SN stanowi, że sędzia Sądu Najwyższego będący kobietą może przejść w stan spoczynku z dniem ukończenia 60. roku życia, składając oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który

związanych z określonymi w chwili powstania stosunku służbowego zasadami dotyczącymi przechodzenia sędziów SN w stan spoczynku. Dlatego należy dookreślić charakter przesłanek opiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa oświadczeń sędziów Sądu Najwyższego o woli dalszego zajmowania przez nich stanowiska.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Art. 183 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, iż Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

Niedopuszczalna jest zmiana wieku przechodzenia w stan spoczynku sędziów SN, w tym Pierwszego Prezesa SN (PPSN), w trakcie kadencji PPSN, jeśli skutkuje to przerwaniem kadencji PPSN. Takie rozwiązanie, wprowadzone przez Ustawę z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym, godziło w niezawisłość sędziowską.

Należy zmienić przepis art. 12.1 Ustawy o SN, aby ograniczyć z pięciu do optymalnie dwóch, a maksymalnie trzech liczbę kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, których Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego przedstawia Prezydentowi RP. Rozwiązanie obowiązujące na mocy obecnych przepisów (art. 12 Ustawy o SN oraz art. 2 Rozporządzenia Prezydenta RP z 29 marca 2018, Regulamin Sądu Najwyższego, Dz.U. 2018, poz. 660.) niesie ryzyko powołania na stanowisko Pierwszego Prezesa SN przez Prezydenta RP osoby, która nie będzie miała niezbędnej do właściwego wykonywania tej funkcji legitymacji otrzymanej od sędziów SN. W związku z tym, że można zaproponować aż pięcioro kandydatów, prawdopodobna jest sytuacja, że Prezydentowi RP zostaną przedstawione kandydatury sędziów popieranych przez zaledwie kilka procent wszystkich sędziów SN, a Prezydent wybierze na Pierwszego Prezesa SN kandydata/-tkę z nikłym poparciem sędziów SN.

Struktura Sądu Najwyższego

Ustawa z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym zmieniła strukturę Sądu Najwyższego. W miejsce czterech Izb (Cywilnej, Karnej, Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Wojskowej) utworzono pięć Izb (Cywilną, Karną, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Dyscyplinarną).

Należy zlikwidować Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbę Dyscyplinarną w Sądzie Najwyższym. Przeszaną wówczas obowiązywać rozwiązania prawne różnicujące status tych izb w SN oraz uprzywilejowany status sędziów w nich orzekających względem sędziów SN orzekających w innych izbach SN. Obecnie uprzywilejowanie to polega na otrzymywaniu wyższego uposażenia oraz na mniejszym obciążeniu izb sprawami. Prowadzi to do nieracjonalnej alokacji spraw i marnotrawienia środków publicznych.

przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa oświadczenie bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Unormowanie ustanawiające wiek przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku na 65 lat, w obecnym stanie prawnym bez możliwości przedłużenia okresu orzekania, należy ocenić krytycznie. Jest ono nieracjonalne, gdyż wraz ze wzrostem poziomu życia ludzkości osoby osiągające ten wiek z reguły pozostają w pełni sił fizycznych i umysłowych, co umożliwia im sprawowanie urzędu sędziowskiego. Ponadto mające miejsce skracanie maksymalnego okresu orzekania przez sędziów w Polsce następuje w sytuacji, kiedy za granicą rozważa się raczej przedłużenie takiej możliwości powyżej 70. roku życia czy nawet w ogóle zniesienie granicy wieku, po której przejście w stan spoczynku byłoby niezależnie od okoliczności obligatoryjne².

Biorąc powyższe pod uwagę, krytycznie należy ocenić także obowiązujące rozwiązanie zakładające, że sędzia Sądu Najwyższego będący kobietą może przejść w stan spoczynku z dniem ukończenia 60. roku życia. W tym ostatnim przypadku konstruowanie analogii do wieku emerytalnego nie ma żadnego uzasadnienia. Należy bowiem zauważyć, że ten ostatni jest zróżnicowany w zależności od wykonywanego zawodu, zatem w przypadku sędziego, od którego wymaga się przecież doświadczenia życiowego, nie ma uzasadnionego powodu,

2 Zob. np. casus Wielkiej Brytanii (<https://www.theguardian.com/law/2017/mar/29/allow-judiciary-to-work-until-75-says-britains-most-senior-judge>), poszczególnych stanów w USA (<http://www.governing.com/topics/elections/gov-judicial-retirement-2016-state-ballot-measures.html>) czy Australii (<https://thewest.com.au/news/australia/top-judge-wants-end-to-age-limit-ng-ya-126207>).

Optymalnym rozwiązaniem jest powrót do struktury Sądu Najwyższego przewidzianej w uchylonej Ustawie z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2002, nr 240, poz. 2052). Można ewentualnie rozważyć wyodrębnienie w ramach struktury SN izby, której zadaniem byłoby rozpoznawanie tzw. spraw publicznych.

Nie ma merytorycznych powodów do wyodrębnienia Izby Dyscyplinarnej. Sam fakt wyodrębnienia takiej izby nie gwarantuje niezależności niezbędnej do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych, w tym w szczególności dotyczących sędziów Sądu Najwyższego. Pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów SN i TK musi odbywać się wewnątrz danej instytucji. Najlepszą gwarancją efektywności takiego systemu jest właściwa selekcja sędziów, którzy powinni spełniać najwyższe standardy etyki. Zagwarantowanie osobnej struktury organizacyjnej bądź budżetu nie pomoże, jeśli powyższy warunek nie zostanie spełniony.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych powinna rozpatrywać część spraw przekazanych Izbie Dyscyplinarnej, w tym odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ wiążą się z szeroko pojętym statusem i ścieżką zawodową sędziego.

Skarga nadzwyczajna

Istnieją wątpliwości co do zgodności instytucji skargi nadzwyczajnej ze standardem Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Należy uchylić przepisy o skardze nadzwyczajnej z Ustawy o SN albo znowelizować Ustawę o SN w celu radykalnego ograniczenia przesłanek stosowania skargi nadzwyczajnej. Jeśli ustawodawca zdecyduje się pozostawić skargę nadzwyczajną w polskim porządku prawnym, należy ograniczyć jej stosowanie do bardzo wąskiej kategorii spraw, w których orzeczenie naruszyło słuszne interesy jednostek, a ewentualna korekta orzeczenia nie doprowadzi do naruszenia praw innych osób.

W przypadku pozostawienia skargi nadzwyczajnej w polskim porządku prawnym, skargę nadzwyczajną powinna rozpoznawać izba SN rozstrzygająca sprawy, w których wydano orzeczenie zaskarżone skargą (tj. Izba Cywilna, Karna, Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Wojskowa), a nie, jak ma to miejsce obecnie, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Status prawny osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN (w związku z koniecznością kontrasygnaty obwieszczenia Prezydenta RP o naborze do Sądu Najwyższego)

Osoby powołane na wolne stanowiska sędziego w Sądzie Najwyższym w postępowaniu zainicjowanym obwieszczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 maja 2018 (druk nr 127.1.2018) nie zostały powołane w sposób ważny na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego. Powołania te dotyczyły

aby wiek przejścia w stan spoczynku był taki sam, jak wiek będący zasadą w kontekście nabywania praw emerytalnych. Należy podkreślić, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa wymaga, aby równo traktować wyłącznie takie podmioty, które charakteryzują się w równym stopniu daną cechą istotną.

w zdecydowanej większości Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Brak spełnienia warunku uzyskania kontrasygnaty wpływa nie tylko na skuteczność, ale na sam byt czynności konwencjonalnej. Bez kontrasygnaty nie można rozpoznać czynności jako ważnie dokonanej czynności konwencjonalnej i nie wywołuje ona skutków.

Oceniając regulację dotyczącą wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i dokonane w tym zakresie zmiany przez obowiązującą Ustawę o SN, warto także odnieść się do zakresu dopuszczalnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku. Poza uzasadnionym oczekiwaniem, że przepisy te będą racjonalne, a więc dostosują wiek przechodzenia w stan spoczynku do obiektywnie stwierdzalnej możliwości orzekania przez przeciętnego sędziego w danym wieku, należy także podkreślić związek kwestii stanu spoczynku z zagadnieniem niezawisłości sędziowskiej. Przepisy art. 180 § 4 i 5 Konstytucji RP przewidują, iż to ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku, a w razie zmiany ustroju sądów wolno sędziego przenieść w stan spoczynku, pozostawiając mu pełne uposażenie. Jednak w doktrynie prawa konstytucyjnego słusznie podkreśla się, że przepisy te nie mogą być interpretowane jako przyznanie ustawodawcy nieograniczonej władzy dyskrecjonalnej, dotyczącej decydowania w kwestii wieku przechodzenia w stan spoczynku sędziów oraz w zakresie reorganizacji sądownictwa³. W kontekście stanu spoczynku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie bowiem akcentuje, że jest to rozwiązanie prawne ukierunkowane „przede wszystkim na realizację zasady niezawisłości sędziowskiej”⁴. Organ ten podnosi także, że regulacja ustawowa musi być skonstruowana „w sposób respektujący zasadę niezawisłości sędziowskiej i aby służyła ona realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów”⁵.

Omawiając możliwość przenoszenia sędziów w stan spoczynku w związku ze zmianami ustrojowymi w sądownictwie, warto również zauważyć, że w orzecznictwie TK wyraźnie podkreśla się, iż granice dopuszczalnej działalności ustawodawcy zwykłego w omawianej sferze nie są kształtowane wyłącznie przez art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, ale także przez inne normy, wartości i zasady konstytucyjne⁶. To oznacza, że wskazane powyżej unormowania należy interpretować nie tylko przez pryzmat ich literalnego brzmienia, ale przede wszystkim według wskazań płynących z wykładni systemowej oraz funkcjonalnej, które prowadzą do dookreślenia dopuszczalnych granic działania władzy ustawodawczej. Przepisy art. 180 ust. 4 i 5 Konstytucji RP należy zatem rozumieć w świetle rozpoczynającego omawianą jednostkę redakcyjną ustępu 1, który przewiduje, że sędziowie są nieusuwalni. Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, nieusuwalność jako gwarancja niezawisłości sędziowskiej oznacza „zakaz instrumentalnego, trwałego albo czasowego odsuwania sędziego od pełnionej przez niego funkcji”⁷. Wynika z tego zatem, że „sędzia nie może zostać pozbawiony urzędu w wyniku podjęcia dyskrecjonalnej decyzji”⁸.

3 P. Wiliński, P. Karlik, w: *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 2016, s. 1050.

4 Zob. np. wyrok TK z dnia 8 maja 2012 roku, K 7/10, OTK ZU 2012/A, nr 5, poz. 48.

5 Wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 roku, P 20/04, OTK ZU 2005/A, nr 10, poz. 111.

6 Tamże.

7 P. Wiliński, P. Karlik, w: *Konstytucja RP...*, t. 2, s. 1050.

8 Tamże, s. 1050.

Kluczowe znaczenie mają w tych wypowiedziach dwie cechy niedopuszczalnej decyzji odnoszącej się do sędziowskiego stanu spoczynku – dyskrecjonalność i instrumentalizm. Ich brak oznacza, że każde rozwiązane normatywne, opierające się na zakresie swobody przyznanym ustawodawcy na podstawie art. 180 ust. 4 i 5 Konstytucji RP, musi być uzasadnione w odniesieniu do powodów jego podjęcia, przesłanki powinny mieć charakter zobiektywizowany, a sam mechanizm podejmowania rozstrzygnięć musi gwarantować przejrzystość i przewidywalność. Każdorazowo zatem dokonując ewentualnych zmian w przyszłości, należy mieć na uwadze wskazane powyżej kwestie. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że w przypadku modyfikacji wieku przechodzenia w stan spoczynku wprowadzonych obowiązującą Ustawą o SN oraz ich konsekwencji nie było obiektywnych powodów, dla których należałoby ów wiek obniżyć z 70 na 65 lat. A jak słusznie podnosi się w literaturze: „...naruszeniem istoty gwarancji nieusuwalności sędziego byłoby (...) wprowadzanie ustawą zmian ustroju czy organizacji sądów, jeśli ich celem byłoby nie poprawienie funkcjonowania sądów i efektywności ich działania, lecz właśnie możliwość usunięcia określonych sędziów z pełnionych funkcji”⁹.

Podsumowując, na krytykę zasługuje ustawowa regulacja wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, która zmusza do zaprzestania orzekania sędziów posiadających niezbędne zdolności oraz doświadczenie do właściwego wykonywania swoich obowiązków po ukończeniu 65 lat, a w przypadku kobiet dająca taką możliwość już po ukończeniu 60 lat.

Odnosząc się do problematyki kadencji i trybu wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, należy zwrócić uwagę na istotną zmianę związaną z procedurą jego wyboru wprowadzoną przez obowiązującą Ustawę o SN. Na wstępie warto odnotować, że przepis art. 183 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, iż Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Dwa elementy powyższego unormowania mają szczególne znaczenie gwarancyjne. Chodzi o określenie długości kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz o wskazanie, że wybór dokonywany jest spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Niemożność przerwania kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego za pomocą zmian ustawowych, po orzeczeniu TSUE w sprawie C-619/18, nie powinna budzić wątpliwości.

Warto jednak bliżej przyjrzeć się mechanizmowi wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ukształtowanemu w obowiązującej Ustawie o SN. Jeżeli chodzi o kwestię przedstawienia kandydatów, spośród których Prezydent RP dokonuje wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, to należy dostrzec, że Konstytucja RP nie określa ich liczby. Oczywiście jest, że aby dochowany został wymóg wyboru przez Prezydenta, kandydatów musi być co najmniej dwóch. Jednak w doktrynie trafnie podnosi się: „...możliwe jest przyjęcie w ustawie także większej ich liczby. Jednak ustawodawca nie powinien traktować tej możliwości instrumentalnie, ani zwiększać liczby kandydatów tak, by pozbawić Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN realnej możliwości wskazania kandydatów spełniających najlepiej wymogi objęcia funkcji Pierwszego Prezesa”¹⁰.

W obecnym stanie prawnym przepis art. 12 § 1 Ustawy o SN przewiduje, że Prezydent RP dokonuje wyboru spośród pięciu kandydatów przedstawianych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Rozwiązanie to należy ocenić jednoznacznie negatywnie, jako godzące w sens mechanizmu, który ma zapewnić wybór osoby cieszącej się autorytetem niezbędnym do kierowania pracami Sądu Najwyższego. Liczba stanowisk sędziego Sądu Najwyższego określona została na 125 (§ 2

9 Tamże, s. 1063.

10 Tamże, s. 1083.

Rozporządzenia Prezydenta RP z 29 marca 2018 Regulamin Sądu Najwyższego¹¹). Biorąc pod uwagę, że każdy z sędziów obecnych na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów SN może oddać ważny głos wyłącznie na jednego kandydata, przyjęte rozwiązanie prowadzi do sytuacji, w której bardzo prawdopodobne jest, iż kandydaci legitymizujący się niskim albo nawet znikomym poparciem także zostaną przedstawieni Prezydentowi RP, gdyż zmieszczą się w ustawowym limicie pięciu kandydatur. Powyższe nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego i stanowi wyraźne otwarcie możliwości powoływania przez Prezydenta RP kandydata na podstawie niejasnych i mogących budzić wątpliwości kryteriów. W konsekwencji mógłby zostać wskazany kandydat niedysponujący legitymacją otrzymaną od sędziów Sądu Najwyższego, a niezbędną do właściwego wykonywania funkcji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Należałoby zatem postulować ograniczenie liczby przedstawianych Prezydentowi RP kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do maksymalnie trzech.

Poza zmianami dotyczącymi sędziów Sądu Najwyższego i Pierwszego Prezesa tego sądu, Ustawa o SN dokonała także daleko idących modyfikacji w strukturze Sądu Najwyższego. W miejsce bowiem czterech jego Izb (Cywilnej, Karnej, Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Wojskowej) utworzono ich pięć (Cywilną, Karną, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Dyscyplinarną). Ta reorganizacja wiąże się z dwoma zasadniczymi problemami. Pierwszy dotyczy istnienia dostatecznego uzasadnienia dla przemodelowania struktury Sądu Najwyższego, drugi zaś ważności wyboru nowych sędziów Sądu Najwyższego, co jest efektem zachodzących przeobrażeń strukturalnych.

W odniesieniu do pierwszej kwestii należy podkreślić, że struktura Sądu Najwyższego nie jest w żaden sposób zdeterminowana przez normy ponadustawowe. Sama zatem modyfikacja liczby izb czy też zakresu spraw przez nie rozpoznawanych jako taka jest dopuszczalna. W demokratycznym państwie prawnym niezbędne jest jednak, aby reformie takiej towarzyszyły przekonujące racje, przemawiające za koniecznością dokonywania zmian. W omawianym przypadku trudno wskazać taką argumentację. Jak podnosi się w doktrynie, utworzenie nowych izb Sądu Najwyższego „było podyktowane nowym zakresem zadań Sądu Najwyższego, w tym przede wszystkim wprowadzeniem nowego nadzwyczajnego środka odwoławczego w postaci skargi nadzwyczajnej oraz zwiększonej roli Sądu Najwyższego w postępowaniach dyscyplinarnych”¹². Rzecz jednak w tym, że sam fakt przemodelowania kognicji Sądu Najwyższego – wynikający ze zmian w zakresie katalogu rozstrzyganych spraw dyscyplinarnych oraz wymogu rozpoznawania skarg nadzwyczajnych – nie stanowi wystarczającego powodu do organizacyjnego wyodrębnienia obu izb.

W przypadku Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jej właściwość została określona w art. 26 Ustawy o SN. Należy do niej: rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, rozpatrywanie innych spraw z zakresu prawa publicznego, w tym spraw z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz spraw, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także rozpatrywanie skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym. Zgodnie z § 39 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Sądu Najwyższego w omawianej Izbie przewidziano 20 stanowisk sędziego Sądu Najwyższego.

11 Dz.U. 2018, poz. 660.

12 K. Szczucki, *Komentarz do art. 3, t. 3*, w: K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Lex 2018.

Kiedy się analizuje powyższe rozwiązania, nasuwa się wniosek, że właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stanowi konglomerat różnorodnych spraw, które w zasadzie niewiele łączą, a liczba stanowisk sędziowskich jest nieproporcjonalna do zakresu jej właściwości, a także do zakresu zadań powierzonych sędziom Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto główne zadanie nowej Izby – rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych – ze względu na kształt normatywny tej instytucji okaże się w praktyce wyłącznie drobnym wycinkiem spraw rozstrzyganych w tej Izbie. Trudno bowiem oczekiwać, aby w praktyce skarg tych na przestrzeni najbliższych lat były setki. Oczywiście, nie przeczy to wadze tej instytucji, ale w żaden sposób nie uzasadnia tworzenia wyspecjalizowanej głównie w tym celu jednostki organizacyjnej w Sądzie Najwyższym. Zresztą chyba dostrzegł to sam ustawodawca, który postanowił uzupełnić właściwość omawianej Izby o inne zagadnienia, które – jak to było już sygnalizowane – w zasadzie nie mają ze sobą nic wspólnego (rozpoznawanie tzw. spraw publicznych, należących wcześniej do właściwości Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, rozpoznawanie spraw wyborczych czy skarg na przewlekłość postępowania). Zabieg ten nie został sensownie przemyślany chociażby w kontekście rozpoznawania skarg na przewlekłość postępowania. W tym bowiem przypadku dochodzi do sytuacji, kiedy skargę na przewlekłość postępowania toczącego się w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie rozpoznawał sędzia tej Izby. Chociaż z modelowego punktu widzenia samo to rozwiązanie nie jest niedopuszczalne, to jednak warto zauważyć, że na gruncie stanu prawnego ukształtowanego przez już nieobowiązującą Ustawę z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym skargi na przewlekłość postępowania określonego charakteru (np. cywilnego, karnego, pracy) były rozpoznawane w innej izbie niż ta, gdzie toczyło się postępowanie, którego skarga dotyczyła (Izba Cywilna rozpoznawała skargi dotyczące postępowań z Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych i odwrotnie, Izba Karna rozpoznawała skargi dotyczące postępowań z Izby Wojskowej i odwrotnie). To rozwiązanie miało chronić tzw. bezstronność obiektywną wydawanych rozstrzygnięć, a więc eliminować możliwość podnoszenia zarzutu, że powiązania instytucjonalne danych sędziów w izbach Sądu Najwyższego mogłyby w jakikolwiek sposób wpływać na kształt wydawanych orzeczeń. Obecne rozwiązanie tego nie gwarantuje.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że liczba spraw wpływających rocznie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie pozostawała w rażącej dysproporcji do liczby spraw rozpoznawanych chociażby w dysponującej zbliżoną liczbą stanowisk sędziowskich Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, co przełoży się na liczbę spraw rozpoznawanych przez sędziów poszczególnych izb Sądu Najwyższego. Najlepszym zobrazowaniem tej sytuacji jest wskazanie, że na gruncie Ustawy z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych przewidziano 21 stanowisk sędziowskich. Aktualnie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są łącznie 42 stanowiska sędziowskie (odpowiednio 20 i 22 we wskazanych Izbach). Jeżeli porównać zakres kognicji Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z aktualnie istniejącymi Izbami Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, to obecnie jest on szerszy głównie o rozpoznawanie skarg na przewlekłość postępowań, co wcześniej było rozstrzygane przez Izbę Cywilną, Karną oraz Wojskową Sądu Najwyższego, oraz rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych. Oznacza to, że liczba spraw wpływających rocznie będzie większa maksymalnie o około sto kilkadziesiąt, z czego większość będą stanowić co do zasady nieskomplikowane w swoim charakterze skargi na przewlekłość postępowania. W tym zatem świetle bez odpowiedzi pozostaje pytanie, dlaczego w ramach nowej struktury Sądu Najwyższego sprawami takimi zajmować się będzie dwukrotnie większa liczba sędziów niż przed 2018 rokiem. Należy także podkreślić, że rażący charakter będzie miała dysproporcja w obciążeniu pracą sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w porównaniu z Izbami Cywilną, Karną oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W 2018 roku do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wpłynęły

łącznie 293 sprawy¹³. Tylko dwie zainicjowane zostały skargami nadzwyczajnymi. Największy wpływ dotyczył repertorium NSK (110 spraw z zakresu prawa publicznego ze sfery ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – przedstawionych ze skargą kasacyjną) oraz NSP (100 spraw ze skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym). Przytoczone dane oznaczają, że jeżeli przeliczyć powyższą liczbę na liczbę stanowisk sędziowskich w omawianej Izbie, to na referat jednego sędziego przypada 14,65 sprawy rocznie. Oczywiście, należy uwzględnić, że powyższa liczba nie jest w pełni reprezentatywna, gdyż Ustawa o SN weszła w życie 3 kwietnia 2018 roku. W kolejnych latach wpływ w poszczególnych kategoriach spraw (np. skarg nadzwyczajnych) może więc okazać się wyższy. Nie zmienia to jednak zasygnalizowanej powyżej skali dysproporcji w obciążaniu pracą sędziów poszczególnych izb Sądu Najwyższego. Należy bowiem zauważyć, że wpływ spraw w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w 2018 roku wynosił 2403 sprawy, z czego 2064 były to sprawy zainicjowane skargami kasacyjnymi¹⁴. To oznacza, że na referat każdego sędziego przypada po około 109 spraw, z czego zdecydowaną większość stanowią sprawy kasacyjne.

Analiza zasadności wyodrębnienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ściśle wiąże się z problematyką celowości istnienia skargi nadzwyczajnej. Instytucja ta budzi zasadnicze wątpliwości co do jej zgodności ze standardem wyznaczanym przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucję RP. Należy podkreślić, że jednym z fundamentów w demokratycznym państwie prawnym jest założenie pewności prawa, które implikuje, iż prawomocne rozstrzygnięcia sądów nie powinny być kwestionowane. Oczywiście, nie oznacza to, że niedopuszczalne są jakiegokolwiek środki prawne mogące prowadzić do ich wzruszenia. Powinno to jednak następować wyjątkowo i w sytuacjach, kiedy jest to rzeczywiście uzasadnione¹⁵. W tym świetle możliwość obrony instytucji skargi nadzwyczajnej – jako takiej – jest przynajmniej wątpliwa. W uzasadnieniu do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym wskazano, że „konfrontacja z rażąco niesprawiedliwymi orzeczeniami, opartymi na błędnie zinterpretowanych przepisach, sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego i istotnych ustaleniach sądu, musi prowadzić do wniosku, że stabilności orzeczenia nie można bronić za wszelką cenę”¹⁶. Jednak w uzasadnieniu nie wskazano, z jakich powodów istniejące obecnie nadzwyczajne środki zaskarżenia są niewystarczające i jak tak zdiagnozowane braki wypełni instytucja skargi nadzwyczajnej. Jeżeli nawet uznać, że wprowadzenie tego środka prawnego mogłoby odbyć się z poszanowaniem zasady pewności prawa, to obecny kształt skargi nadzwyczajnej sprawia, iż jej zgodność z porządkiem prawnym staje się tym bardziej wątpliwa. Wątpliwości te budzą w szczególności: niezmiernie szeroki zakres rozstrzygnięć sądów, które można za jej pomocą wzruszyć, bardzo odległa perspektywa czasowa, jakiej może sięgać jej oddziaływanie, rozumienie jej przesłanek¹⁷.

Podsumowując, nie ma podstaw do wyodrębnienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w jej obecnym kształcie. W przypadku skargi nadzwyczajnej celowe byłoby albo usunięcie tego środka

13 *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2018 oraz Informacja o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w roku 2018*, Warszawa 2019, s. 238–239.

14 Tamże, s. 236.

15 Zob. w tym kontekście np. uwagi M. Balcerzaka dotyczące orzecznictwa ETPC w: M. Balcerzak, *Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Palestra” 2018, nr 1–2, s. 11–22.

16 Druk sejmowy nr 2003, *Uzasadnienie*, s. 5, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2003>.

17 W tej kwestii zob. szerzej: D. Gruszecka, *Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych – uwagi w kontekście „wypełniania luk w systemie środków zaskarżenia”*, „Palestra” 2018, nr 9, s. 27–39.

z Ustawy o SN, albo, ewentualnie, radykalne ograniczenie jest stosowania do spraw absolutnie wyjątkowych, w których naruszone zostały słuszne interesy jednostek, a korekta orzeczenia nie doprowadzi do pogwałcenia uprawnień innych osób. Jednak to ostatnie wymagałoby gruntownego przemyślenia kształtu tej instytucji prawnej i jej modyfikacji (w szczególności przesłanek zastosowania). Natomiast w zależności od charakteru postępowania, w którym wydano orzeczenie zaskarżone skargą, właściwa do jej rozpoznania powinna być izba Sądu Najwyższego rozstrzygająca w sprawach o danym charakterze.

Podobnie jak w przypadku Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych krytycznie należy ocenić wyodrębnienie Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym. Zgodnie z art. 27 ust. 1 Ustawy o SN do właściwości tej Izby należą sprawy:

1. dyscyplinarne:

A. sędziów Sądu Najwyższego,

B. rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie Ustaw:

- z 26 maja 1982 – Prawo o adwokaturze (Dz.U. 2018, poz. 1184, 1467, 1669 i 2193),
- z 6 lipca 1982 o radcach prawnych (Dz.U. 2018, poz. 2115 i 2193),
- z 14 lutego 1991 – Prawo o notariacie (Dz.U. 2019, poz. 540),
- z 21 sierpnia 1997 – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 2018, poz. 1921 oraz z 2019, poz. 125),
- z 18 grudnia 1998 o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 2018, poz. 2032 i 2529 oraz 2019, poz. 131),
- z 27 lipca 2001 – Prawo o ustroju sądów powszechnych,
- z 28 stycznia 2016 – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2017, poz. 1767, 2018, poz. 5, 1000, 1443 i 1669 oraz 2019, poz. 125),
- z 22 marca 2018 o komornikach sądowych (Dz.U. poz. 771, 1443, 1669 i 2244 oraz z 2019, poz. 55);

2. z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;

3. z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku.

Analiza powyższego unormowania wskazuje na brak merytorycznego uzasadnienia dla przyznania Izbie Dyscyplinarnej uprawnień wymienionych w punktach 2. i 3. Charakter tych spraw wyraźnie przemawia za wnioskiem, że uzasadnionym miejscem ich alokacji jest Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, gdzie są rozpoznawane sprawy o charakterze odpowiadającym tym wymienionym w punktach 2. i 3., a orzekający tam sędziowie są merytorycznie najlepiej przygotowani do ich rozstrzygnięcia. Krytycznie należy w omawianym kontekście odnieść się również do ustawowego poddania kognicji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa¹⁸. Poza wadliwym sposobem samego unormowania tej kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego¹⁹, warto zauważyć, że – podobnie jak w przypadku omówionej wyżej kompetencji odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa – wiążą się one z szeroko pojętym statusem i ścieżką zawodową sędziego. I w tym zatem wypadku uzasadniona byłaby alokacja tych spraw w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Należy zwrócić uwagę, że dysproporcje w obciążeniu pracą sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych mogą okazać się jeszcze bardziej rażące niż

¹⁸ Decyzją Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego rozpoznawanie tych spraw przekazano do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zob. *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2018...*, dz. cyt., s. 228.

¹⁹ Szerzej zob. K. Szczucki, *Komentarz do art. 27*, dz. cyt.

w wypadku omówionej powyżej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W 2018 roku wpłynęło do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego 161 spraw²⁰. Jeżeli podzielić tę liczbę na liczbę stanowisk sędziowskich przewidzianych w Izbie Dyscyplinarnej (16)²¹, oznacza to, iż w referacie każdego sędziego znajdzie się około 10 spraw rocznie. Powyższe wyraźnie wskazuje, że nie ma merytorycznych powodów do wyodrębnienia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego jako osobnej jednostki organizacyjnej. Nie dostarcza takich powodów także analiza przedmiotu spraw rozpoznawanych w tej Izbie, bowiem zapewnienie gwarancji niezależności niezbędnej do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych, w tym w szczególności dotyczących sędziów Sądu Najwyższego, na pewno nie wymaga tworzenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Wyodrębniona struktura sama z siebie takich gwarancji nie kreuje.

Osobnym problemem są także wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczące Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W doktrynie formułuje się bowiem uzasadnione argumenty wskazujące na to, że Izba ta stanowi zakazany w trakcie pokoju sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 ustawy zasadniczej²². Niezależnie od powyższej krytyki można wskazać na inne argumenty przeciwko bardzo daleko idącej autonomii Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz przeciwko specyficznym rozwiązaniom normatywnym dotyczącym sędziów tej Izby. Jak wskazano w uzasadnieniu do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym: „projektowana ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje utworzenie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Przyjęcie zaproponowanej konstrukcji uporządkuje i utworzy czytelniejszą strukturę kontroli instancyjnej orzecznictwa dyscyplinarnego poprzez organizacyjne wyodrębnienie w Sądzie Najwyższym służącej temu celowi Izby. Pozwoli to na zapewnienie lepszej organizacji i zwiększenie skuteczności rozpatrywania spraw dyscyplinarnych zawodów zaufania publicznego, które mają istotne znaczenie dla autorytetu tych zawodów, w tym również zawodów prawniczych, jak też dla wymiaru sprawiedliwości w ogólności. Wyodrębnienie oddzielnej Izby Sądu Najwyższego, dedykowanej do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych, spowoduje zwiększenie przejrzystości oraz dostępności tego postępowania dla społeczeństwa. Wyodrębnienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego powinno skutkować również zwiększeniem jakości orzecznictwa dyscyplinarnego, jak również wyspecjalizowaniem poszczególnych sędziów w tej dziedzinie normatywnej”²³.

Rzecz jednak w tym, że brak jakichkolwiek przekonujących dowodów przemawiających za tym, iż utworzenie osobnej jednostki organizacyjnej przyczyni się do osiągnięcia powyższych celów. Z powodzeniem mogą one być realizowane na poziomie wydziału jednej z istniejących izb, a przejrzystość, jakość orzecznictwa czy dostępność rozstrzygnięć dyscyplinarnych dla społeczeństwa nie wymaga tworzenia izby, ale powierzenia orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziom o najwyższym autorytecie i wiedzy prawniczej oraz zapewnienia sprawnych narzędzi komunikacji ze społeczeństwem. Wprowadzone rozwiązania – przekazujące część kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu Izbą Dyscyplinarną, a także wprowadzające niezależność organizacyjną i budżetową Izby Dyscyplinarnej – nie wydają się potrzebne do efektywnego wykonywania obowiązków w zakresie postępowań dyscyplinarnych. Nawet jeżeli założyć, że pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego Sądu Najwyższego mogłoby wymagać określonych gwarancji niezależności dla sędziów prowadzących taką sprawę, to sposób realizacji tych gwarancji nie jest adekwatny do potrzeb. Abstrahując od tego, że możliwe jest przecież pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej także sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, należy zauważyć, iż na najwyższym szczeblu orzeczniczym (Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny) pociągnięcie do odpowiedzialności

20 *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2018...*, dz. cyt., s. 245.

21 Obecnie w skład osobowy Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wynosi 10 sędziów.

22 Szerzej zob. W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1–2, s. 17–33.

23 Druk sejmowy nr 2003, *Uzasadnienie*, s. 8–9, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2003>.

dyscyplinarnej z natury struktury sądownictwa odbywa się wewnątrz danej instytucji, a najlepszą gwarancją efektywności takiego systemu jest właściwa selekcja sędziów, którzy będą cechować się najwyższymi standardami etycznymi. Zagwarantowanie osobnej struktury organizacyjnej czy budżetu nie zastąpi tego warunku.

W omawianym kontekście daleko idące wątpliwości budzi również przyznanie sędziom Izby Dyscyplinarnej dodatku w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie. Zgodnie z art. 48 § 7 Ustawy o SN rozwiązanie to ma związek z zakazem podejmowania przez sędziego Izby Dyscyplinarnej dopuszczalnego przez ustawę dodatkowego zatrudnienia. Jednak trudno dostrzec sens takiego rozwiązania. Po pierwsze, dodatek ten wypłacany jest wszystkim sędziom, a więc także takim, którzy nigdy dodatkowego zajęcia nie mieliby woli podejmować. Po drugie, biorąc pod uwagę akcentowane powyżej obciążenie pracą sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a także mając na względzie naukowo-dydaktyczny charakter podejmowanego zatrudnienia, nie sposób zrozumieć, jak miałyby to utrudniać prawidłowe wykonywanie pracy polegającej na orzekaniu w sprawach dyscyplinarnych. Wręcz przeciwnie, zaangażowanie sędziów orzekających w sprawach dyscyplinarnych w działalność edukacyjną (niezależnie od tego, czy odpłatną, czy nieodpłatną) byłoby niezmiernie pożądane dla propagowania wiedzy i właściwych standardów dotyczących tej materii. Niewątpliwie sędzia orzekający w sprawach dyscyplinarnych jest osobą do tego predysponowaną. Po trzecie, należy zauważyć, że omawiana specyfika statusu sędziów orzekających w sprawach dyscyplinarnych w Sądzie Najwyższym nie dotyczy sędziów sądów dyscyplinarnych działających w ramach sądownictwa powszechnego. Biorąc powyższe pod uwagę, nie ma podstaw do wyodrębnienia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a w konsekwencji przyjęcia szczególnych rozwiązań prawnych różnicujących jej status i status sędziów w niej orzekających.

Podsumowując zagadnienie przeobrażeń strukturalnych mających miejsce w Sądzie Najwyższym, należy stwierdzić, że brak jest uzasadnionych merytorycznie argumentów przemawiających za zmianą struktury tego sądu i za utworzeniem Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Wygenerowane w ten sposób rozbieżności między sędziami Izby Dyscyplinarnej a sędziami pozostałych Izb w obciążeniu pracą i w uposażeniu doprowadzą do nieracjonalnej alokacji środków publicznych. Pożądanym rozwiązaniem byłby zatem powrót do struktury Sądu Najwyższego, jaka została przewidziana w uchylonej Ustawie z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym. Ewentualnie można byłoby rozważyć wyodrębnienie w ramach struktury Sądu Najwyższego izby, której zadaniem byłoby rozpoznawanie tzw. spraw publicznych. To jednak wymagałoby szerszej refleksji nad właściwym ukształtowaniem zakresu jej kognicji.

Na marginesie powyższych rozważań należy odnotować, że kwestią wysoce problematyczną jest status prawny osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w wyniku postępowania zainicjowanego obwieszczeniem Prezydenta RP z 24 maja 2018 roku (nr 127.1.2018) o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym. Powołania te dotyczyły w zdecydowanej większości Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Wątpliwości dotyczące omawianej kwestii wiążą się – obok zarzutów odnoszących się do statusu Krajowej Rady Sądownictwa²⁴, a także powołania sędziów wbrew rozstrzygnięciom o zabezpieczeniu wydanym przez

²⁴ W tym zakresie zob. szerzej: M. Florczak-Wątor, S. Patyra, *Opinia prawna na temat skutków wadliwości postępowania nominacyjnego sędziów Sądu Najwyższego w aspekcie skuteczności ich powołania*, s. 2–8, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/2878-niewaznosc-powolan-sedziow-sadu-najwyzszego-opinia-kontytucjonalistow-dr-hab-monika-florczak-wator-prof-uj-w-krakowie-dr-hab-slawomir-patyra-prof-umcs-w-lublinie>.

Naczelny Sąd Administracyjny²⁵ – ze sporem o istnienie obowiązku kontrasygnowania wskazanego powyżej obwieszenia. Należy przyjąć, że w omawianej sytuacji mamy do czynienia z aktem urzędowym Prezydenta RP. W odniesieniu do takich aktów Konstytucja RP przewiduje jako zasadę wymóg kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Wyjątki od tego obowiązku określone zostały w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Brak w tym przepisie aktu w postaci obwieszenia o wolnych stanowiskach sędziowskich. Powyższy fakt oraz utarta w prawie zasada, że wyjątki nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający, przemawiają za przyjęciem, że w omawianej sytuacji niezbędna jest kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów. Ewentualne dopuszczenie do dokonania przez Prezydenta RP aktu urzędowego niewymienionego w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP bez kontrasygnaty jest możliwe w przypadku realizacji kompetencji pochodnych w stosunku do prerogatywy określonej w tym przepisie, ale z zachowaniem ścisłego związku między tymi uprawnieniami²⁶. Przy takich założeniach zgodzić należy się, że prerogatywa prezydencka do powoływania sędziów nie może być interpretowana jako dopuszczająca także obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziowskich. Samo obwieszczenie nie pozostaje w takim związku z aktem powołania sędziego, mimo że wpisuje się w ciąg czynności konwencjonalnych prowadzących do zapełnienia wolnego stanowiska sędziowskiego. W konsekwencji należy przyjąć, że obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich wymaga kontrasygnaty.

W tym kontekście warto podkreślić, że Konstytucja RP wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów dla *verba legis* ważności prezydenckiego aktu urzędowego. Zaakcentowania wymagają zatem daleko idące skutki owego zastrzeżenia. Brak spełnienia warunku uzyskania kontrasygnaty wpływa bowiem na ważność czynności konwencjonalnej, a nie tylko na jej skuteczność. Inaczej rzecz ujmując, mamy do czynienia z naruszeniem warunku mieszczącego się na płaszczyźnie konwencjonalizacji danej czynności, skutkującym niemożnością jej rozpoznania jako ważnie dokonanej czynności konwencjonalnej. Tym samym nie może ona wywołać skutków właściwych dla takiej czynności. Warto jednak zauważyć, że w kontekście ważności i skuteczności czynności konwencjonalnych może mieć znaczenie dokonywanie ich w pewnych sekwencjach, w ramach których pominięcie jednej czynności może zostać sanowane przez dokonanie innej²⁷. Jednak w omawianym przypadku trudno przyjąć takie rozumowanie. Sam fakt powołania sędziego przez Prezydenta RP nie może prowadzić do sanowania wcześniejszego braku polegającego na niezyskaniu podpisu Prezesa Rady Ministrów na obwieszeniu tego samego organu. Takie rozwiązanie prowadziłoby bowiem do zalegalizowania niezgodnego z prawem działania, które Konstytucja RP kwalifikuje jako nieważne.

Podsumowując, akceptacja wskazanych argumentów oznacza, że powołanie osób na wolne stanowiska sędziego w Sądzie Najwyższym w postępowaniu zainicjowanym obwieszczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 roku (nr 127.1.2018) nie nastąpiło w sposób ważny. Biorąc pod uwagę daleko idące rozbieżności w opiniach prawnych dotyczących statusu nowo wybranych sędziów²⁸, niezbędna wydaje się ostateczna weryfikacja powyższej kwestii, która rozstrzygnie status

25 Zob. <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-postanowien-nsa-dotyczacych-zabezpieczenia-w-postepowaniu-o-uchylenie-uchwal-krs,news,4,591.php>.

26 Zob. M. Florczak-Wątor, T. Zalasinski, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją...*, dz. cyt., s. 2–3, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/2655-konkurs-bez-kontrasygnaty-jest-niewazny-opinia-prawna-dr-hab-monika-florczak-wator-prof-uj-dr-tomasz-zalasinski-radca-prawny>.

27 W kontekście postępowania karnego zob. uwagi B. Janusz-Pohl w: B. Janusz-Pohl, *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w prawie polskim*, Poznań 2017, s. 564.

28 Zob. np. Uchwała nr 6 Zgromadzenia Sędziów Izby Dyscyplinarnej z dnia 13 maja 2019 roku, w której zawarte zostało stanowisko Izby Dyscyplinarnej w przedmiocie postępowania przed TSUE w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, gdzie przedstawiono stanowisko wskazujące na prawidłowość powołania nowych sędziów Sądu Najwyższego.

prawny osób powołanych na sędziów Sadu Najwyższego. Jest to niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, którego Sąd Najwyższy jest bardzo istotnym ogniwem.

Konkluzje

- Nieuzasadnione jest rozwiązanie przewidujące przechodzenie przez sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku w wieku 65 lat (w przypadku kobiet dobrowolnie w wieku 60 lat). Należałoby powrócić do unormowania przewidzianego w Ustawie z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym, które przewidywało, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku w wieku 70 lat.
- Należy postulować zmianę przepisu art. 12 § 1 Ustawy o SN stanowiącego, że Prezydent RP dokonuje wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród pięciu kandydatów przedstawianych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Rozwiązanie to nie zapewnia bowiem w dostatecznym stopniu, że wszyscy kandydaci przedstawieni Prezydentowi RP będą osobami legitymującymi się poparciem sędziów Sądu Najwyższego, świadczącym o autorytecie niezbędnym do kierowania pracami Sądu Najwyższego. Zasadne byłoby ograniczenie liczby kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przedstawianych Prezydentowi RP do optymalnie dwóch, a maksymalnie trzech.
- Analiza obecnej struktury Sądu Najwyższego dokonana z perspektywy charakteru wpływających do tego organu spraw oraz ich liczby wskazuje, że nie ma uzasadnionych merytorycznie argumentów przemawiających za zmianą struktury SN i utworzeniem Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w ich obecnym kształcie, a także za nadaniem Izbie Dyscyplinarnej daleko idącej autonomii organizacyjnej. Wygenerowane w związku z powyższym rozbieżności w obciążeniu pracą sędziów oraz w ich statusie doprowadzą do nieracjonalnej alokacji środków publicznych. Pożądanym rozwiązaniem byłby zatem powrót do struktury Sądu Najwyższego, jaka została przewidziana w uchylonej Ustawie z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym, albo ewentualnie dodanie do niej izby, której zadaniem byłoby rozpoznawanie tzw. spraw publicznych. To jednak wymagałoby osobnej dyskusji nad właściwym ukształtowaniem zakresu jej kognicji.
- Celowe byłoby uchylenie przepisów o skardze nadzwyczajnej. Kształt normatywny oraz brak systemowego skorelowania z dostępnymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia sprawiają, że istnienie skargi nadzwyczajnej jest wątpliwe nie tylko z perspektywy racjonalności rozwiązań Ustawy o SN, ale także ich zgodności z podstawowymi zasadami porządku prawnego. Ewentualnie można byłoby rozważyć zachowanie instytucji skargi nadzwyczajnej, ale przy radykalnym ograniczeniu jej stosowania do spraw wyjątkowych, jeśli naruszone zostały słuszne interesy jednostek, a korekta orzeczenia nie doprowadzi do pogwałcenia uprawnień innych osób. To ostatnie wymagałoby jednak gruntownego przemyślenia kształtu tej instytucji prawnej i jej modyfikacji (w szczególności przesłanek zastosowania). Przy przyjęciu takiego wariantu należy postulować, aby w zależności od charakteru postępowania, w którym wydano orzeczenie zaskarżone skargą, właściwa do jej rozpoznania była izba Sądu Najwyższego rozstrzygająca w sprawach o danym charakterze.
- Biorąc pod uwagę charakter i wagę zastrzeżeń formułowanych w odniesieniu do procedury wyboru sędziów Sądu Najwyższego, niezbędne jest rozstrzygnięcie kwestii ich statusu prawnego, z uwzględnieniem argumentów wskazujących na fundamentalne wadliwości godzące w ważność aktów powołania sędziów. Z perspektywy systemowej funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wysoce niepożądane byłoby utrzymywanie stanu, kiedy status osób wybranych do najwyższej instancji sądowej generuje wątpliwości prawne.

Niniejsze opracowanie stanowi zmodyfikowaną i uaktualnioną wersję referatu wygłoszonego 14 stycznia 2019 roku podczas konferencji zorganizowanej przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego *Jak przywrócić państwo prawa?* Prezentacji referatu towarzyszył panel ekspercki, w którym wzięli udział prof. dr hab. Hubert Izdebski oraz dr hab. UMK Agnieszka Bień-Kacała, a także dyskusja z udziałem uczestników konferencji. Nie sposób w tym miejscu zreferować wszystkich kwestii podniesionych w toku komentarzy eksperckich i dyskusji.

Trzeba podkreślić, że wyrażane stanowiska były w dużej mierze zbieżne do zasadniczymi tezami wystąpienia. W pierwszej kolejności wskazano w nich na konieczność likwidacji Izby Dyscyplinarnej jako tworu, którego byt nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Podkreślono także, że w istocie stanowi ona zakazany przez Konstytucję RP sąd wyjątkowy. Krytycznie wypowiedziano się również o powołaniu do życia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W tym ostatnim przypadku podniesiono, że zasadne byłoby rozważenie powołania Izby Spraw Publicznych, jednak o innym zakresie kognicji i charakterze. W toku dyskusji krytyce poddano ponadto instytucję skargi nadzwyczajnej oraz wprowadzenie składów ławniczych w Sądzie Najwyższym.

Warto również zaakcentować podnoszoną w trakcie konferencji kwestię wzajemnych zależności między reformą Sądu Najwyższego a znowelizowanymi unormowaniami dotyczącymi Krajowej Rady Sądownictwa. Nie można bowiem zapominać, że sądownictwo to system naczyń połączonych. Tylko kompleksowa dyskusja nad organami stojącymi na straży wartości fundamentalnych dla władzy sądowniczej, nad samymi sądami – powszechnymi, administracyjnymi, wojskowymi i Sądem Najwyższym – oraz ich związkami z władzą wykonawczą i ustawodawczą, może zaowocować racjonalną i skuteczną reformą, hołdującą wartościom demokratycznego państwa prawnego.

Wojciech Jasiński – dr, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, zajmuje się prawem karnym. Członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego oraz Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-86-8