



# SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 15 marca 2018 r.

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

## Stanowisko w sprawie

### Białej Księgi dotyczącej reform wymiaru sprawiedliwości

#### I. Uwagi ogólne

Dnia 8 marca 2017 r. Pan Premier Mateusz Morawiecki przedstawił w Brukseli tzw. Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości (s. 96), jak również jej wersję skróconą w postaci Kompendium (s. 8). W przedmiotowych dokumentach przedstawia się argumentację, która ma uzasadniać już wprowadzone, jak i oczekujące na wejście w życie zmiany w wymiarze sprawiedliwości.

Przed przedstawieniem uwag szczegółowych podkreślenia wymaga, iż w opracowaniach tych przedstawiono informacje często zniekształcone a nawet nieprawdziwe, które wymagają zdementowania. Jest to analiza metodologicznie niespójna, w której w sposób nieuprawniony i tendencyjny nakładane są wątki dotyczące różnych i odrębnych pionów sądownictwa w Polsce, w tym zwłaszcza Sądu Najwyższego oraz sądownictwa powszechnego. Wiele sformułowanych tez nie ma żadnego uzasadnienia, a zawarte twierdzenia są czasami wzajemnie sprzeczne i się logicznie wykluczają.

Przede wszystkim należy zauważyć, że w podjętych działaniach legislacyjnych nie chodzi o zakres swobody ustawodawcy polskiego w kształtowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, ale o to, że polski ustawodawca korzysta z niej wbrew jednoznacznym regulacjom konstytucyjnym i wbrew ich rozumieniu, jakie ugruntowało się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK), Sądu Najwyższego (SN) i doktrynie prawa od chwili wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. W tym świetle odwoływanie się do rozwiązań funkcjonujących w innych państwach członkowskich nie ma najmniejszego znaczenia, gdyż wymiar sprawiedliwości w tych krajach funkcjonuje często w zupełnie innym kontekście konstytucyjnym, ustrojowym czy kultury politycznej.

Wyeksponowania wymaga zatem, że aktualna sytuacja dotycząca wymiaru sprawiedliwości jest skutkiem zmian prawa, które w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości są niezgodne z obowiązującą w Polsce Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Chodzi o regulacje, które prowadzą do:

1. wygaszenia ustawą konstytucyjnej kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa wynikającej z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP oraz wyboru członków KRS bezpośrednio przez Sejm, a nie przez sędziów, tak jak stanowi to wyraźnie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP;

2. skrócenia 6-letniej kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, która wynika z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP i nie może być skrócona ustawą, nawet wobec ustanowienia niższego, niż dotychczas wieku, w którym sędziowie Sądu Najwyższego przechodzą w stan spoczynku;
3. obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, mającego prowadzić do ich usunięcia z piastowanego urzędu, co jest niezgodne z art. 180 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym, że sędziowie są nieusuwalni; podkreślić zarazem należy, że samo obniżenie wieku stanu spoczynku można wprawdzie uznać za dopuszczalne, ale jedynie na przyszłość, gdyż w przeciwnym razie wprowadzana regulacja ma charakter retroaktywny i stanowi w istocie usunięcie sędziego z zawodu;
4. stworzenia w ramach Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, które tylko z nazwy są „izbami Sądu Najwyższego”; z punktu widzenia przyjętych regulacji są to natomiast dwa odrębne i niezależne od Sądu Najwyższego sądy. Jest to jednoznacznie niezgodne z art. 175 ust. 1 Konstytucji, który powierza wykonywanie wymiaru sprawiedliwości Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz sądom wojskowym;
5. niepublikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego wbrew jednoznacznej dyspozycji art. 190 ust. 2 Konstytucji.

Powyższe zarzuty potęguje fakt, że aktualnie funkcjonujący w Polsce Trybunał Konstytucyjny, który w demokratycznym państwie prawnym jest uprawniony do oceny tego typu działań ustawodawcy, nie został prawidłowo obsadzony. Mimo że w 2015 r. Sejm RP dokonał prawidłowego wyboru trzech sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, do dnia dzisiejszego nie zostało od nich odebrane ślubowanie przez Prezydenta RP. Skutkiem tego jest nieprawidłowa obsada Trybunału.

Nieprawdziwa jest także formułowana w obu dokumentach teza jakoby uchwalone zmiany miały przeciwdziałać przewlekłości postępowania, albowiem projektowane regulacje nie zawierają w ogóle norm, które służyłyby przyspieszeniu postępowania. Co więcej, statystyki jednoznacznie dowodzą, że Sąd Najwyższy od lat działa sprawnie ze średnim, czasem oczekiwania na załatwienie sprawy na poziomie nieco powyżej pół roku. W tym kontekście staje się oczywiste, że uchwalone przepisy służą głównie wymianie personalnej i nie mają na celu usprawnienia postępowania.

Mając na względzie powyższe, z przykrością stwierdzić trzeba, że argumentacja, jaką posłużono się w Białej Księdze nie dotyczy istoty problemu i odwraca uwagę od kwestii zasadniczych. Niemniej, w celu odniesienia się do formułowanych insynuacji oraz twierdzeń, w załączeniu przedstawiam zestawienie zarzutów kierowanych pod adresem Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa wraz ze stosownym *dementi*.

## II. Uwagi szczegółowe

Przedstawione w dalszej części uwagi szczegółowe zostały opracowane w nawiązaniu do struktury przejętej w tzw. Białej Księdze – Kompendium oraz zawartej w niej argumentacji. Jednocześnie ustosunkowano się również do stwierdzeń zawartych w tzw. Białej Księdze – wersji pełnej.

## 1. Niskie zaufanie do wymiaru sprawiedliwości (punkt 1 kompendium, s. 7 – 8 Białej Księgi)

Dane na których opierają się zawarte w Białej Księdze twierdzenia dotyczące zaufania do wymiaru sprawiedliwości są niezwykle wybiórcze. Przykładowo według komunikatu CBOS z badań nr 18/2016 z lutego 2016 r., zaufanie do sądów deklaruje ogółem 45 % badanych, podczas gdy brak takiego zaufania – 42 %<sup>1</sup>. Według raportu Kantar Public nr K.068/16 z listopada 2016 r. pt. „Zaufanie do instytucji publicznych. Porównanie lat 2006, 2011 i 2016” zaufanie do sądów w roku 2006 deklarowało 40% badanych, w 2011 – 55%, a w 2016 – 45%<sup>2</sup>. Spadek ten należy wiązać nie tyle z ocenami społeczeństwa co do faktu „sprawowania administracji sądowej” przez sędziów ery komunizmu, ale z bezprecedensowym atakiem na sądownictwo i prowadzonymi negatywnymi kampaniami wizerunkowymi. Świadczy o tym fakt, że według badań CBOS o ile we wrześniu 2016 złą ocenę sądownictwa deklarowało 40%, o tyle we wrześniu 2017 r. – 45%<sup>3</sup>. Z kolei z badań przeprowadzonych przez CBOS 2017 r. wynika, że dobre zdanie na temat wymiaru sprawiedliwości ma 50% ankietowanych<sup>4</sup>. Należy także wyraźnie podkreślić, że jak dotychczas nie przeprowadzono żadnych badań na temat przyczyn utrzymywania się określonego poziomu braku zaufania do sądów.

Na marginesie należy także zauważyć, że według badań opinii publicznych społeczna ocena Sejmu utrzymuje się na zdecydowanie niższym poziomie niż ta dotycząca sądownictwa. Przykładowo według danych CBOS w sierpniu 2017 r. dobrze działalność izby niższej polskiego parlamentu oceniało 24 % ankietowanych, źle – aż 64<sup>5</sup>. W przestrzeni publicznej nie formułuje się w związku z tym postulatów reformy działania Sejmu.

## 2. Nieefektywne procedury, przewlekłość, obsada sądów (punkt 2, 3 kompendium, s. 9 – 12 Białej Księgi)

W Białej Księdze zarzuca się, że w Polsce postępowania sądowe trwają zbyt długo, co ma uzasadniać wprowadzenie uchwalanych ustaw, także w odniesieniu do Sądu Najwyższego. Jest to teza nieprawdziwa. Jeżeli bowiem chodzi o sądy powszechne, to według danych zawartych w komunikacie Komisji Europejskiej pt. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2017 r., czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w I instancji w Polsce plasuje się w pierwszej piątce państw Unii Europejskiej. Polska w tym zakresie wyprzedza takie państwa jak Holandia, Finlandia, czy Szwecja<sup>6</sup>. Jeżeli zaś chodzi o sprawy cywilne i handlowe, to długość okresu potrzebnego do ich rozstrzygnięcia w Polsce w pierwszej instancji plasuje się w połowie tabeli państw UE, nie

<sup>1</sup> zob. [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_018\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_018_16.PDF), s. 14.

<sup>2</sup> [http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2016/11/K.068\\_Zaufanie\\_do\\_instytucji\\_O10a-16.pdf](http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2016/11/K.068_Zaufanie_do_instytucji_O10a-16.pdf), s. 7.

<sup>3</sup> Zob. [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_124\\_17.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_124_17.PDF), s. 10.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. COM (2017)167 (dostępny pod adresem <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PL/COM-2017-167-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>), s. 10

odbiegając od takich państw członkowskich jak Niemcy i tylko nieznacznie różniąc się od Danii<sup>7</sup>.

Powyższa teza jest tym bardziej nieuprawniona w odniesieniu do Sądu Najwyższego, który od lat działa sprawnie. Średni czas oczekiwania na załatwienie sprawy wynosi nieco powyżej pół roku, co w żaden sposób nie odbiega od standardów europejskich. Co więcej, ani ustawa o Sądzie Najwyższym, ani nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie zawierają jakichkolwiek regulacji prawnych, które służyłyby przyspieszeniu postępowania przed Sądem Najwyższym. Wręcz przeciwnie, przeniesienie w stan spoczynku znacznej części sędziów i wprowadzenie w ustawie o Sądzie Najwyższym skargi nadzwyczajnej, która – przynajmniej teoretycznie – będzie przysługiwać w ok. 60 000 000 spraw zakończonych od 1997 r., z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, spowoduje wydłużenie czasu rozpoznania sprawy.

W zakresie dotyczącym obsady sądów i ich finansowania stwierdza się, że tylko w Niemczech jest więcej sędziów niż w Polsce, a poziom wydatków publicznych na sądownictwo jest relatywnie wysoki. Jeżeli chodzi o wydatki na sądownictwo, najpełniejszy obraz przedstawiają jednak oficjalne statystyki Rady Europy, z których wynika, że w roku 2014 polskie wydatki na system sprawiedliwości plasują się poniżej średniej europejskiej (średnia badanych państw Rady Europy = 60 EUR per capita, Polska = 49 per capita<sup>8</sup>). W wypowiedzi tej sugeruje się jednocześnie, iż przyczyną przewlekłości w sądach nie jest niedobór kadr czy ich niedofinansowanie, ale inne względy. Niemniej Autorzy Białej Księgi nie wskazują o jakie względy chodzi, co istotnie utrudnia polemikę.

Argumentacja zawarta w Białej Księdze nie uwzględnia zresztą różnic w zakresie kognicji sądów w poszczególnych krajach. Tymczasem sąd w Polsce jest angażowany w takie sprawy jak np. wykroczenia polegające na puszczaniu psa luzem w lesie (art. 166 k.w.); używanie w miejscu publicznym słów nieprzyzwoitych (art. 141 k.w.), czy płoszenie zwierząt (art. 78 k.w.) bądź kąpiel w miejscu niedozwolonym (art. 55 k.w.). W wielu krajach tego typu sprawami zajmują się sędziowie niezawodowi (np. lay magistrates w Wielkiej Brytanii), co umożliwia skrócenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie w bardziej istotnych sprawach. Tym samym nie jest możliwe proste porównanie liczby sędziów, czy długości postępowań. Co istotne, kwestia zakresu kognicji sądów i realny problem znacznego obciążenia sądów sprawami błahymi nie jest w ogóle przedmiotem działań legislacyjnych.

Nie bez znaczenia dla szybkości rozpoznawania spraw pozostawał fakt, że przez dwa ostatnie lata Minister Sprawiedliwości nie publikował ogłoszeń w sprawie wolnych stanowisk sędziowskich, co warunkuje rozpoczęcie możliwości obsadzania sędziowskich wakatów. Dopiero w lutym i w marcu 2018 r. pojawiły się pierwsze ogłoszenia dotyczące 79 wolnych stanowisk w sądach okręgowych<sup>9</sup> i 65 ogłoszeń dotyczących sądów rejonowych<sup>10</sup>. Obrazuje to skalę wakatów, które z niewiadomych powodów nie mogły być obsadzone w związku z zaniechaniami Ministra Sprawiedliwości.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>8</sup> European judicial systems. Efficiency and quality of justice. CEPEJ Studies No.23 (dokument dostępny pod adresem

<https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>), s. 24.

<sup>9</sup> M.P. z 2018 r., poz. 274

<sup>10</sup> M.P. z 2018 r., poz. 256 i 261.

### 3. Komunistyczna przeszłość, wpływ na system, rozliczenie z totalitarnej przeszłości (punkty 4,5,6 kompendium; s. 13 – 18 Białej Księgi)

Tezy te w odniesieniu do Sądu Najwyższego są nieprawdziwe. Podkreślić bowiem trzeba, że na mocy art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1984 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz.U. z 1989 r., nr 73, poz. 436) kadencja wszystkich 108 sędziów powołanych do SN w 1987 r. wygasła z dniem 30 czerwca 1990 r. Z dniem 1 lipca 1990 r. powołano nowych sędziów SN, spośród których jedynie 22 sędziów pochodziło z grona sędziów, których kadencja wygasła w ww. trybie. Z tej grupy do chwili obecnej orzeka jedynie jeden sędzia.

Argumentacja, jaką posługują się Autorzy Księgi dla uzasadnienia „komunistycznej przeszłości” Sądu Najwyższego jest przy tym przewrotna i wewnętrznie sprzeczna. Z jednej bowiem strony w pkt 4 Kompendium pisze się, że „polskie sadownictwo nigdy nie rozliczyło się z komunistycznej przeszłości; w 1990 roku usunięto jedynie część najbardziej skompromitowanych sędziów z Sądu Najwyższego”. Tymczasem na s. 89 – 90 Białej Księgi można znaleźć w twierdzenie, że „po upadku systemu komunistycznego jedynym sądem, który został poddany zmianom osobowym, był ówczesny Sąd Najwyższy. Z jego składu odeszło wówczas ponad 80% sędziów”, co ma obrazować „skalę zaangażowania sędziów okresu PRL w system totalitarny”. Oznacza to instrumentalne interpretowanie oczywistego faktu wnikliwej selekcji sędziów SN w latach 90 – tych. Nie można bowiem racjonalnie twierdzić, że ponad 80 % składu Sądu Najwyższego to jedynie niewielka część sędziów najbardziej skompromitowanych. Trudno jest także w świetle powyższego uznać za przekonującą tezę, że ponad 80 procentowa wymiana składu Sądu Najwyższego nie stanowi dowodu na rozliczenie się z komunistyczną przeszłością.

Należy również przypomnieć, że proces weryfikacji sędziów – wbrew twierdzeniom zawartym w Białej Księdze – był gruntowny i odbywał się na wielu płaszczyznach. Niezależnie od wspomnianego już wygaszenia kadencji wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, Krajowa Rada Sądownictwa regularnie odrzucała wnioski sędziów, do których istniały zastrzeżenia, o zgodę na orzekanie po osiągnięciu wieku emerytalnego (65 lat). Tylko w latach 1990-2000 odmówiono w ten sposób zgody 511 sędziom. Odrębnym kryterium weryfikacji były obowiązkowe oświadczenia lustracyjne składane przez sędziów na podstawie ustawy lustracyjnej. Poza tym Krajowa Rada Sądownictwa została uprawniona do odbierania stanu spoczynku sędziom orzekającym w czasach stalinowskich w konkretnych sądach i wydziałach uznanych za organy represji. Nie można również zapominać o ustawie z dnia 3 grudnia 1998 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy w latach 1944 – 1989 sprzeniewierzyli się niezawisłości sędziowskiej (Dz. U. z 199 r., nr 1 poz. 1 ze zm.), na podstawie której wszczęto postępowanie wobec kilkudziesięciu sędziów. W Białej Księdze pomija się również fakt, że wielu sędziów dobrowolnie odeszło z zawodu z obawy przed weryfikacją. Upływ czasu spowodował również, że znaczna grupa sędziów co do których można było kierować zarzuty sprzeniewierzenia się niezawisłości sędziowskiej, już nie żyje.

Obszernie przywołane w Księdze przykłady politycznych wyroków wydawanych w czasach komunistycznych w latach 50 – tych i 60 – tych XX wieku nie mogą obciążać sędziów

zasiadających obecnie w Sądzie Najwyższym. Wskazanie tych spraw w Księdze ma stworzyć wrażenie „współodpowiedzialności” aktualnych sędziów Sądu Najwyższego za niegodziwe orzeczenia wydane około 50 – 60 lat temu. Z oczywistych względów musi być to uznane za manipulację. Jednocześnie Autorzy Białej Księgi pomijają fakt, że w latach 90 – tych XX w. Sąd Najwyższy pełnił istotną rolę w procesie rehabilitowania ofiar reżimu komunistycznego orzekając m.in. na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydawanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tj.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1987). To bowiem Sąd Najwyższy uniewinnił pośmiertnie rotmistrza Witolda Pileckiego, czy też uchylił wyrok skazujący na karę śmierci Ryszarda Kuklińskiego.

Jeżeli natomiast chodzi o sędziów, którzy pełnili urząd w czasie stanu wojennego, to obecnie w Sądzie Najwyższym zasiada jedynie kilka takich osób. Ich orzecznictwo z czasów stanu wojennego może być oczywiście poddawane indywidualnej ocenie, także przez pryzmat zachowania godności urzędu sędziego. Tymczasem wprowadza się reformę ustrojową, z mocy której około 40 % obecnie orzekających sędziów Sądu Najwyższego zostaje pozbawiona konstytucyjnej gwarancji nieusuwalności i traci możliwość orzekania.

W przestrzeni medialnej często myli się zresztą sędziów orzekających obecnie w SN z sędziami orzekającymi w okresie stanu wojennego z uwagi na przypadkową zbieżność ich nazwisk z nazwiskami osób widniejących w spisie spraw karnych portalu edukacyjnego IPN. Jaskrawym przykładem jest tu przypadek sędziego Józefa Szewczyka, który w czasie stanu wojennego miał mieć stopień starszego kaprała i być ławnikiem w składzie sądu Okręgu Wojskowego - Warszawa, który skazał Mateusza Wierzbickiego na 8 miesięcy pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania na okres dwóch lat, za rozdawanie ulotek o przyczynach ogłoszenia stanu wojennego i sytuacji w Polsce oraz znieważających naczelne organy władzy państwowej. Tymczasem sędzia Szewczyk nigdy nie był w wojsku. Józef Szewczyk miał orzeczoną kategorię E, która oznaczała trwałą i całkowitą niezdolność do czynnej służby wojskowej zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie mobilizacji oraz w czasie wojny. Józef Szewczyk nigdy też nie był ławnikiem w składzie sądu Okręgu Wojskowego – Warszawa.

#### **4. Nierównowaga między władzami, przywrócenie równowagi, ochrona niezawisłości, sprawy dyscyplinarne (punkt 7 i 9 kompendium, s. 19 – 23, 35 Białej Księgi)**

W kompendium znajduje się stanowisko według, którego w Polsce równowaga pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą była przez lata zaburzona – sędziowie cieszyli się szerokim immunitetem, ale nie ponosili żadnej odpowiedzialności za postępowanie niegodne sędziego. Twierdzenie to jest nieprawdziwe, gdyż kwestia równowagi władz nie sprowadza się do immunitetu sędziowskiego. Nie jest prawdą, że sędziowie nie ponoszą realnej odpowiedzialności za postępowanie niegodne sędziego. Od wielu lat istnieje w Polsce jawność postępowań dyscyplinarnych a pełne dane na temat tej odpowiedzialności są powszechnie dostępne.

Autorzy Białej Księgi jednocześnie stwierdzają, że w polskim sądownictwie wykształciła się „specyficzna, biurokratyzowana kultura korporacyjna”, czego przyczyną są nie tylko zawile przepisy proceduralne, ale zaburzenia mechanizmu trójpodziały władzy. W ich ocenie

przywróceniu równowagi władz ma służyć wprowadzenie zmian w postępowaniach dyscyplinarnych.

Tymczasem wprowadzane zmiany wskazują jednoznacznie nie tyle na zwiększenie efektywności postępowań dyscyplinarnych, co ich represyjności; prowadzą także do postawienia obwinionego sędziego w mniej korzystnej sytuacji procesowej, niż sytuacja oskarżonego o przestępstwo w postępowaniu karnym. Przede wszystkim jednak znacznie zwiększają uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, który stanie się *de facto* organem prowadzącym postępowanie dyscyplinarne (zob. szczegółowo punkt 11 poniżej). Rozwiązania te w sposób ewidentny prowadzą do zachwiania równowagi między władzą wykonawczą a sądowniczą, zwłaszcza, że zarówno oskarżyciel w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i członkowie sądów dyscyplinarnych mogą być uzależnieni od przedstawiciela władzy wykonawczej.

Nie jest prawdą twierdzenie, że sędziowie nie ponosili realnej odpowiedzialności za postępowania niegodne sędziego. Odwoływanie się przez Autorów Białej Księgi do charakteru orzekanych w postępowaniu dyscyplinarnym kar bez uwzględnienia opisu czynów, za które zostały one wymierzone i okoliczności konkretnych spraw nie daje rzeczywistego obrazu rzeczy. Podkreślenia wymaga, że ogromna większość postępowań dyscyplinarnych dotyczy uchybień w zakresie terminowego sporządzania uzasadnień i podejmowania działalności szkoleniowej bez odpowiedniej zgody prezesa sądu. Pojawiające się w obiegu publicznym przykłady rzekomego łagodnego traktowania obwinionych sędziów przez sądy dyscyplinarne niejednokrotnie nie uwzględniają też takich okoliczności, jak choroba psychiczna sędziego przeniesionego w stan spoczynku, która w demokratycznym państwie prawnym wyłącza możliwość przypisania winy.

Zmiany wprowadzane w wymiarze sprawiedliwości prowadzą w istocie nie tyle do poszanowania zasady równowagi władz, ale do jej ewidentnego naruszenia. Podkreślić należy zatem, że w wyniku reformy: Sejm wybiera członków KRS będących sędziami, Minister Sprawiedliwości dowolnie odwołuje i powołuje prezesów sądów i wiceprezesów, jak również decyduje o delegowaniu sędziów do poszczególnych sądów.

## 5. Kult formalizmu (punkt 8 kompendium)

Pisząc o kulcie formalizmu (pkt 8 Kompendium) Autorzy Białej Księgi opierają się na zupełnie niezweyfikowanych metodologicznie tezach. Nie jest w szczególności zrozumiałe na podstawie jakich przesłanek wnioskuje się, iż istnieje „powszechne przekonanie, że niektórzy sędziowie przywiązują większą wagę do tego, czy wyrok da się uzasadnić z formalnego punktu widzenia niż czy rzeczywiście jest sprawiedliwy”. Autorzy nie podają, czy przeprowadzono w tym zakresie jakieś badania np. ankietowe wśród sędziów lub podsądnych, bądź też analizy aktowe. Zupełnym nieporozumieniem jest przy tym twierdzenie, że istnieją wyroki „rzeczywiście sprawiedliwe”. Stwarza to perspektywę istnienia jakiejś szczególnej kategorii rozstrzygnięć sądowych, które są sprawiedliwe w odczuciu bliżej nie określonych odbiorców i tych, które takiego przymiotu nie mają. Nie można wreszcie zapominać, że o stopniu formalizmu procedur sądowych decyduje ustawodawca, a nie sąd.

## **6. Europejskie standardy są przestrzegane (punkt 10 kompendium, s. 25 – 27 Białej Księgi)**

Zdaniem Autorów Białej Księgi, bardzo często pomija się fakt, że Komisja Wenecka i inne organizacje międzynarodowe krytyczne wobec polskich reform nie uwzględniły argumentów, które je uzasadniają. Komisja Wenecka wielokrotnie wzywała do tego, aby rady sądownictwa nie były zbyt mocno zdominowane przez sędziów, gdyż może to prowadzić do koterijności i dbania przez sędziów o ich własne interesy. Dlatego reformy Krajowej Rady Sądownictwa przeprowadzane są w duchu polskich zaleceń.

Podstawowy problem sprowadza się do tego, że Autorzy Białej Księgi całkowicie pomijają fakt, że ustrój Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce został unormowany w Konstytucji RP. Oznacza, to że obecna władza nie mając legitymacji do zmiany polskiej ustawy zasadniczej, nie może wprowadzać w drodze ustawy zwykłej rozwiązań sprzecznych z Konstytucją. Tymczasem przyjmowane rozwiązania są jednoznacznie niezgodne z Konstytucją (zob. szerzej punkt 8).

## **7. Wielu polskich sędziów przez lata apelowało o zmiany (punkt 11 kompendium)**

Autorzy Białej Księgi powołują się na nieliczne głosy sędziów wzywające do przeprowadzenia reformy wymiaru sprawiedliwości, sugerując, że stanowią one wyraz poparcia dla rozwiązań wprowadzonych w 2017 r. Tymczasem Autorzy opinii powoływanych w Białej Księdze w przestrzeni publicznej formułują poważne zastrzeżenia wobec kształtu tejże „reformy”.

Zupełnie pomija się także fakt, że od momentu jej zainicjowania władza ustawodawcza i wykonawcza pozostawały absolutnie bierne wobec jednomyślnego stanowiska przedstawicieli środowisk sędziowskich. Ignorowane były nie tylko postulaty zgłaszane w trakcie procesu legislacyjnego, ale także uchwały gremialnie podejmowane przez samorządy sędziowskie na szczeblu wszystkich sądów, wyrażające stanowczy sprzeciw wobec tzw. reformy.

Tak jak ignorowane były postulaty sędziowskie, tak zupełnie pomijane były stanowiska innych podmiotów. Doskonale obrazuje to proces legislacyjny, w którym argumenty sędziów, naukowców, organizacji społecznych, Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawicieli korporacji adwokatów i radców prawnych pozostawały bez reakcji ze strony władzy ustawodawczej i stanowiły jedynie wyraz formalnego obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych. Prace parlamentarne nad podstawowymi dla ustroju państwa ustawami prowadzone były w niczym nie uzasadnionym pośpiechu, chaotycznie z wyłączeniem możliwości rzeczowej debaty. Stąd też argument, iż przez lata zgłaszane były przez sędziów postulaty przeprowadzenia reformy, które wreszcie zostały wysłuchane i powoływanie się na standardy europejskie – które przecież dotyczą także legislacji – stanowi nadużycie.

## **8. Krajowa Rada Sądownictwa stanie się bardziej zrównoważona (punkt 12 kompendium; s. 55 – 72 Białej Księgi)**

Problematyce funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa poświęca się w Białej Księdze rozdział V, w którym bardzo obszernie próbuje się uzasadnić wprowadzane zmiany, w



tym zwłaszcza wybór członków KRS będących sędziami przez Sejm. Nie jest prawdą, że Konstytucja w art. 187 nie konkretyzuje wprost, kto ma wybierać piętnastu członków wybieranych spośród sędziów. Zarówno z prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, poprzedzających przedstawienie projektu Konstytucji z 1997 r. oraz wykładni i praktyki stosowania art. 187 Konstytucji RP od chwili jego obowiązywania wynika, że członków KRS będących sędziami wybierają sami sędziowie. Tymczasem wybór członków KRS będących sędziami przez Sejm jest nie do pogodzenia zarówno z przedmiotowym przepisem, jak i konstytucyjną zasadą niezależności oraz odrębności władzy sądowniczej. Zgodnie z polską Konstytucją, to Krajowa Rada Sądownicza stoi na straży niezawisłości i niezależności sędziów, a nie Sejm RP. Ponadto przyjęte rozwiązania nie wychodzą naprzeciw oczekiwaniom środowiska sędziowskiego co do zwiększenia reprezentatywności KRS. Wybór dokonywany przez Sejm nie jest oparty na transparentnych procedurach, które mogłyby podlegać kontroli. Jednoznacznie niekonstytucyjne jest również przerwanie konstytucyjnej kadencji członków KRS.

Warto w tym miejscu podkreślić, że wybory członków KRS będących sędziami, jakie miały miejsce w dniu 6 marca 2018 r. wszystkie powyższe zarzuty tylko potwierdziły<sup>11</sup>. Powołanie sędziów przez Sejm doprowadza w istocie do pozbawienia Krajowej Rady Sądownictwa jakiegokolwiek niezależności.

## 9. Reforma jest zainspirowana dobrymi praktykami innych państw członkowskich (punkt 13 kompendium)

Nieuprawnione jest powoływanie się na rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej, bez uwzględnienia konstytucyjnych uwarunkowań tych krajów. Nie chodzi bowiem o to, czy w danym kraju funkcjonuje rada sądownictwa, czy ilu zasiada w niej sędziów, ale o to, jakie rozwiązania przewiduje polska Konstytucja. Odwoływanie się do przykładów innych państw bez uwzględnienia specyfiki ich systemów prawnych prowadzi do wypaczeń i stanowi nadużycie, o czym świadczą przykłady powołane w Białej Księdze.

Chybione jest w szczególności powoływanie się na model hiszpański, który jest krytykowany w raporcie Grupy Państw Przeciw Korupcji (GRECO), organu Rady Europy powołanego do monitorowania zgodności krajowych rozwiązań prawnych ze standardami antykorupcyjnymi Rady Europy. W raporcie z dnia 3 stycznia 2018 r., GrecoRC4(2017)18, Grupa Państw Przeciw Korupcji rekomenduje Hiszpanii zmianę sposobu wyłaniania 12 członków Generalnej Rady Sądownictwa na taki, w którym wybierać ich będą bezpośrednio sędziowie<sup>12</sup>.

Nie sposób porównywać także polskiej Krajowej Rady Sądownictwa i holenderskiej Rady Sądownictwa (Raad voor de Rechtspraak). Ta ostatnia pełni funkcje doradcze względem rządu i parlamentu w zakresie dotyczącym wymiaru sprawiedliwości, będąc odpowiedzialna za

---

<sup>11</sup> Przykładowo przedstawiciele jednej z partii politycznych biorącej udział w wyborach członków Krajowej Rady Sądownictwa wprost przyznali, że swoje stanowisko wobec danej kandydatury uzależniali od złożenia przez kandydata deklaracji poparcia co do wysuwanych przez nią postulatów zmian ustrojowych.

<sup>12</sup> Zob. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>

budżety Rady i sądów, czy wsparcie operacyjne sądów<sup>13</sup>. Już choćby z tego powodu proste odwoływanie się do proporcji członków będących sędziami do przedstawicieli innych władz stanowi nadmierne uproszczenie i manipulację. Z kolei powoływanie się na skład duńskiej Rady Nominacji Sędziowskich (Dommerudnævnelserådet) jest o tyle chybione, że składa się ona z jednego sędziego Sądu Najwyższego, jednego sędziego Sądu Apelacyjnego, jednego sędziego sądu okręgowego, jednego przedstawiciela adwokatury oraz dwóch przedstawicieli społeczeństwa, wybieranych przez niezależne organizacje społeczne<sup>14</sup>. Wprawdzie zasiadający w Radzie sędziowie powoływani są formalnie przez Ministra Sprawiedliwości, ale na wniosek Sądu Najwyższego, Sądu Rejonowego i Duńskiego Stowarzyszenia Sędziów<sup>15</sup>, który w praktyce jest zawsze uwzględniany.

Jeżeli natomiast chodzi o przewidzianą w prawie brytyjskim instytucję przedłużenia możliwości orzekania przez sędziów, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku, to podkreślenia wymaga po pierwsze, że wiek ten został określony na poziomie 70 lat, a więc na poziomie sprzed reformy wprowadzonej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Po drugie, właściwym w sprawie przedłużenia takiej możliwości jest prezes Sądu Najwyższego danej części Zjednoczonego Królestwa<sup>16</sup>. To samo tyczy analogicznego rozwiązania przewidzianego przez prawo francuskie, zgodnie z którym decyzję w sprawie przedłużenia możliwości orzekania przez sędziów, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku podejmuje Najwyższa Rada Sądownictwa<sup>17</sup>. Zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i we Francji, o przedłużeniu możliwości orzekania decyduje zatem organ usytuowany poza strukturą władzy wykonawczej i ustawodawczej, a nie Prezydent, czy Minister Sprawiedliwości, co przewidziano w ramach uchwalonej w 2017 r. „reformy” sądownictwa.

Chybione jest także odwołanie w Białej Księdze do argumentacji dotyczące udziału czynnika społecznego w postępowaniach dyscyplinarnych w Wielkiej Brytanii. Jakkolwiek rzeczywiście w sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają tam składy czteroosobowe, w których połowa członków to sędziowie, a druga połowa to osoby niebędące prawnikami<sup>18</sup>, to jednak podkreślenia wymaga, że tych ostatnich przedstawiciel władzy wykonawczej (Lord Kanclerz) nominuje w uzgodnieniu z Prezesem Sądu Najwyższego. Tymczasem według ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. ławników Sądu Najwyższego wybiera samodzielnie Senat, tj. izba wyższa parlamentu, bez jakiegokolwiek udziału przedstawicieli władzy sądowniczej.

Wbrew zarzutom zawartym w Kompendium (punkt 14) to zatem Autorzy Białej Księgi w sposób dowolny dobierają rozwiązania funkcjonujące w systemach prawnych innych państw, nie uwzględniając szerszego kontekstu, w jakim są one osadzone. Niezbędne jest bowiem szersze spojrzenie na te systemy, albowiem ryzyka dla niezawisłości sędziowskiej generowane przez instytucje, na które powołują się Autorzy, są neutralizowane przez inne rozwiązania. Tego samego nie można natomiast powiedzieć o rozwiązaniach wprowadzonych w Polsce w 2017 r.

---

<sup>13</sup> Zob. artikel 91.1 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

<sup>14</sup> Zob. § 43b skt. 1 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje.

<sup>15</sup> Zob. § 43b skt. 2 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje.

<sup>16</sup> Zob. Section 26 subsection (6) of the Judicial Pensions and Retirement Act 1993 w zw. z section 228 subsection 4 of the Constitutional Reform Act 2005.

<sup>17</sup> Zob. article 76-1-1 du ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

<sup>18</sup> Zob. Paragraph 11 of the Judicial Discipline (Prescribed Procedures) Regulations 2014

## 10. Losowy przydział spraw (punkt 16 kompendium; s. 42 – 44 Białej Księgi)

Nie jest prawdą, że nowo wprowadzany system zwiększa transparentność procesu przydziału spraw. Jest wręcz przeciwnie. Nowy system tę transparentność obniża. Wynika to przede wszystkim z faktu, że centralny system losowania jest kontrolowany przez Ministra Sprawiedliwości, który jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym. Jeśli uwzględnić, że może być on stroną sporów sądowych, to mamy do czynienia z istotną sprzecznością takiego systemu ze standardami europejskimi, czemu dał wyraz Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>19</sup>.

Niezależnie od tego zwrócić należy uwagę, że Ministerstwo Sprawiedliwości odmówiło udostępnienia algorytmu losowania i kodu źródłowego, co powoduje, że nie wiadomo, jak przedmiotowy przydział spraw w rzeczywistości wygląda.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że system ten nie został wprowadzony ani w Sądzie Najwyższym, ani w Trybunale Konstytucyjnym, co przy jednoczesnym zapewnieniu sobie przez polityków wpływu na wybór prezesów tych sądów i przekazaniu owym prezesom kompetencji w tym zakresie, powoduje, że w Sądzie Najwyższym sprawy będą, a w Trybunale Konstytucyjnym już są wyznaczane wyłącznie według arbitralnego uznania właściwego prezesa.

## 11. Zakaz przenoszenia, zwiększenie niezawisłości indywidualnych sędziów, niezawisłość zewnętrzna, prezesi sądów nie wpływają na niezawisłość, proporcjonalne środki, stan spoczynku (punkty 17, 18, 19, 20 i 21 kompendium; s. 39 – 42, 44 – 47, 50 – 54 Białej Księgi)

Odnosząc się do powoływanego w Białej Księdze zakazu przenoszenia sędziego, należy podkreślić, że Autorzy tego dokumentu przemilczeli fakt, że uchwalona w lipcu 2017 r. ustawa przewiduje trzy istotne wyjątki od takiego zakazu. Po pierwsze, przeniesienie sędziego bez jego zgody może nastąpić do innego wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu, co niekoniecznie musi oznaczać ten sam rodzaj spraw<sup>20</sup>. Co więcej, sędzia przeniesiony musi co do zasady w dalszym ciągu rozpoznawać sprawy rozpoczęte w poprzednim wydziale<sup>21</sup>.

Po drugie, ustawa dopuszcza powierzenie sędziemu obowiązków w innym wydziale na okres do 12 miesięcy, jeśli żaden inny sędzia wydziału nie wyraził zgody na przeniesienie do tego wydziału lub objęcie w nim obowiązków na taki sam okres<sup>22</sup>. Ponadto przeniesienie sędziego bez jego zgody jest możliwe, jeżeli jest on przydzielony do wydziału ksiąg

<sup>19</sup> Zob. wyrok z dnia 10 października 2000 r., skarga nr 42095/98, *Daktaras przeciwko Litwie*.

<sup>20</sup> Zob. art. 22 §4b pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu obowiązującym od 12 sierpnia 2017 r.

<sup>21</sup> Zob. art. 47b § 4 w zw. z § 6 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu obowiązującym od 12 sierpnia 2017 r.

<sup>22</sup> Zob. art. 22 §4b pkt 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu obowiązującym od 12 sierpnia 2017 r.

wieczystych oraz wydziału gospodarczego<sup>23</sup>. W szczególności przeniesienie sędziego do innego wydziału na okres do 12 miesięcy może stanowić ukrytą postać kary dyscyplinarnej. Nie trudno bowiem zauważyć, że np. sędzia, który przez 20 lat orzekał w wydziale karnym może mieć trudności z „automatycznym” podjęciem czynności orzeczniczych w wydziale cywilnym. W sytuacji bowiem, gdy doświadczenie zawodowe takiego sędziego było skupione wokół szeroko rozumianego prawa karnego, temu też było podporządkowane zdobywanie wiedzy w trakcie szkoleń, studiów podyplomowych oraz konferencji. Przeniesienie takiego sędziego do innego wydziału, bez jego zgody, zmniejszy efektywność orzeczniczą, a także wpłynie negatywnie na realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

Decyzje w sprawie przeniesienia sędziego do innego wydziału podejmują prezesi sądów. Nie trudno zatem zauważyć, że nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk, a także potencjalne wywieranie presji na wykonywanie ich zadań poprzez groźbę odwołania ze stanowiska, mogą ewentualnie powodować nieuprawniony wpływ ministra na przenoszenie sędziów wydających wyroki niekorzystne z punktu widzenia władzy wykonawczej.

Wbrew zatem twierdzeniom zawartym w Białej Księdze, przeprowadzone w 2017 r. „reformy” sądownictwa nie eliminują potencjalnego nacisku prezesa sądu na sędziego, ani go nie zmniejszają. Wręcz przeciwnie, przewidziane w ustawie wyjątki od zakazu przenoszenia sędziego bez jego zgody w połączeniu z praktycznie nieograniczonym wpływem Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk prezesów sądów zwiększają ryzyko takich nacisków.

Odnotowania wymaga także fakt, że w stanie prawnym, jaki zacznie obowiązywać w dniu 3 kwietnia 2018 r. Minister Sprawiedliwości uzyska uprawnienie do powierzania sędziom obowiązków w sądach dyscyplinarnych przy sądzie apelacyjnym<sup>24</sup>. Co przy tym istotne, do sądu dyscyplinarnego będzie mógł zostać powołany „sędzia sądu powszechnego”, a więc sędzia każdego szczebla, także orzekający w sądzie, którego siedziba jest oddalona od sądu apelacyjnego – sądu dyscyplinarnego. Jeżeli zestawić to z faktem, że orzekanie w sądzie dyscyplinarnym będzie obligatoryjne dla sędziego i niezależne od wykonywania pozostałych obowiązków służbowych<sup>25</sup>, a jego kadencja w sądzie dyscyplinarnym będzie trwała 6 lat<sup>26</sup>, to istnieje potencjalne ryzyko, że powierzenie obowiązków w sądach dyscyplinarnych może być traktowane jako środek represji wobec określonych sędziów.

Opisanym regulacjom nie towarzyszą przy tym żadne rozwiązania, które ułatwiłyby sędziom łączenie bieżących obowiązków orzeczniczych z obowiązkami sędziego sądu dyscyplinarnego. Nie można przy tym wykluczyć, że siedziby tych sądów będą od siebie znacznie oddalone. Może to także doprowadzić do nadmiernego obciążenia pracą sędziów i w konsekwencji negatywnie wpływać na poziom ich orzecznictwa. Może to ponadto prowadzić do przewlekłości postępowań prowadzonych przez sędziego, który został powołany do sądu dyscyplinarnego, w jego „macierzystym sądzie”.

---

<sup>23</sup> Zob. art. 22 §4b pkt 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu obowiązującym od 12 sierpnia 2017 r.

<sup>24</sup> Zob. art. 110a § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadawanym mu przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

<sup>25</sup> Zob. art. 110a § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadawanym mu przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

<sup>26</sup> Zob. art. 110a § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadawanym mu przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

Już choćby w tym kontekście nieprawdziwe jest zawarte w Białej Księdze twierdzenie, jakoby przeprowadzone w 2017 r. zmiany legislacyjne zwiększały niezawisłość zewnętrzną sędziów (punkt 19 kompendium). Głównym zagrożeniem tej niezawisłości jest jednak przyjęty model postępowania dyscyplinarnego. Jego analiza wskazuje, że zarówno oskarżyciel w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i członkowie sądów dyscyplinarnych mogą być uzależnieni od przedstawiciela władzy wykonawczej. Minister Sprawiedliwości nie tylko będzie mógł bowiem wybierać sędziów do orzekania w sądach dyscyplinarnych w pierwszej instancji, ale będzie mógł także powoływać Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych<sup>27</sup>. Minister Sprawiedliwości będzie także decydował o liczbie sędziów wchodzących w skład poszczególnych sądów dyscyplinarnych<sup>28</sup>, a nadto będzie uprawniony do ustanowienia Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, co ma być równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego i wyłączać będzie od podejmowania w sprawie czynności innych rzeczników<sup>29</sup>. Co więcej, w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego, którzy pozostają w stosunku podległości względem Prokuratora Generalnego, którym z urzędu jest Minister Sprawiedliwości. Stwarza to ryzyko celowego wpływania na konkretne postępowania dyscyplinarne i wywierania w ten sposób presji na konkretnych sędziów. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości będzie mógł stawiać zarzuty sędziom sądów powszechnych, co w niektórych sytuacjach – także w razie późniejszego uniewinnienia przez sąd dyscyplinarny bądź ostatecznego umorzenia dochodzenia dyscyplinarnego – może mieć negatywny wpływ na dalszy przebieg kariery zawodowej sędziego, a pośrednio także na sposób orzekania w prowadzonych przez niego sprawach.

Ryzyko wywierania nacisku na konkretnych sędziów jest tym większe, że Minister Sprawiedliwości, poza uprawnieniem do powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, uzyska w dniu 3 kwietnia 2018 r. uprawnienie do wniesienia sprzeciwu od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości uprawniony będzie do zaskarżenia do sądu dyscyplinarnego postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawach, w których złożył wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W takim ujęciu Minister Sprawiedliwości będzie mógł *de facto* stać się organem prowadzącym postępowanie dyscyplinarne.

Co więcej, omawiane uprawnienie będzie miało charakter całkowicie arbitralny, a możliwość wielokrotnego wnoszenia sprzeciwu w tej samej sprawie, może – w skrajnych wypadkach - skutkować ciągłym przedłużaniem stanu, w którym na konkretnym sędzim ciążyć będą zarzuty dyscyplinarne. Jeżeli weźmie się przy tym pod uwagę, że przedawnienie dyscyplinarne nie będzie biegło w czasie postępowania dyscyplinarnego, począwszy od dnia

---

<sup>27</sup> Zob. art. 112 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadawanym mu przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

<sup>28</sup> Zob. art. 110c § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadawanym mu przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

<sup>29</sup> Zob. art. 112c § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadawanym mu przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

złożenia wniosku do sądu dyscyplinarnego do dnia prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego<sup>30</sup>, to Minister Sprawiedliwości zyska możliwość niczym nieskrępowanego wpływania na tok postępowania dyscyplinarnego, utrzymując określonych sędziów w permanentnym stanie obwinienia przez wiele lat. Takie rozwiązanie godzi w niezawisłość sędziowską także dlatego, że sędziego, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne, można zawiesić w czynnościach służbowych, co wiąże się z obniżeniem jego wynagrodzenia od 25% do 50 % na czas trwania zawieszenia. Mając bezpośredni wpływ na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, Minister Sprawiedliwości może więc pośrednio spowodować odsunięcie sędziego od orzekania na czas tego postępowania, wpływając na wysokość jego uposażenia.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym przyznaje także Ministrowi Sprawiedliwości prawo żądania wznowienia każdego postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym przez rzecznika dyscyplinarnego przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Możliwość w zasadzie nieograniczonego wznawiania postępowań prawomocnie zakończonych i to zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego nie tylko podważa podstawowe zasady porządku prawnego, ale także może stanowić narzędzie represji wobec sędziów za orzeczenia, jakie wydawali przed reformą.

Powyższe należy oceniać w powiązaniu z faktem, że ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym wprowadzi też regulacje, które w istotny sposób ograniczają prawa procesowe obwinionego w toku postępowania dyscyplinarnego, czyniąc jego pozycję istotnie gorszą w stosunku do pozycji oskarżonego o przestępstwo w postępowaniu karnym. Wśród wielu instytucji prowadzących do takiego skutku warto wspomnieć o możliwości prowadzenia przez sąd dyscyplinarny postępowania dyscyplinarnego pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego<sup>31</sup>. Zacytowany przepis oznacza całkowitą inkwizycyjność postępowania dyscyplinarnego. Pozbawia bowiem możliwości przedstawienia argumentów na swoją obronę osobie, która nie stawiła się przed sądem dyscyplinarnym z przyczyn od niej niezależnych i należycie usprawiedliwiła swe niestawiennictwo i której obrońca również nie stawił się przed sądem z usprawiedliwionych przyczyn.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że już sama obawa przed nieuzasadnionym wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, pozbawienia części wynagrodzenia w połączeniu ze świadomością wprowadzanych ograniczeń w zakresie prawa do obrony może na sędziów działać „mroząco” i wpływać na sposób rozstrzygania spraw, które budzą zainteresowanie przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Co się tyczy argumentu, że prezesi sądów nie wpływają na niezawisłość sędziowską, to należy zauważyć, że prezes i wiceprezes sądu są wyposażeni w liczne kompetencje w sferze wykonywania zadań przez sądy (np. ustalanie przydziału sędziów do poszczególnych wydziałów). W tym kontekście nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk, a także potencjalne wywieranie presji na wykonywanie ich zadań poprzez groźbę

---

<sup>30</sup> Zob. art. 108 § 5 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadawanym mu przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

<sup>31</sup> Zob. art. 115a § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadawanym mu przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

odwołania ze stanowiska, może powodować nieuprawniony wpływ ministra na działalność orzeczniczą za pośrednictwem sędziego wyznaczonego na prezesa sądu.

Wprowadzone ustawą z lipca 2017 r. regulacje dotyczące powoływania i odwoływania prezesów sądów są wysoce wątpliwe w kontekście rozwiązań konstytucyjnych. Jak wynika bowiem z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracyjnego narusza zasadę niezależności sądu<sup>32</sup>. Pogląd ten, sformułowany wprawdzie na tle innego stanu prawnego, zachowuje obecnie aktualność w takim zakresie, w jakim pozostawia Ministrowi Sprawiedliwości swobodę podjęcia decyzji o odwołaniu prezesa bez uwzględnienia stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa<sup>33</sup>. Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził jednak, że z uwagi na pozycję ustrojową Krajowej Rady i jej funkcje, uwzględnienie w procedurze odwoływania prezesa jej sprzeciwu należy uznać za niezbędną gwarancję realizacji zasady niezależności sądów.

W tym kontekście argumentacja odwołująca się do rzekomej proporcjonalności odwołania prezesów sądów bez spełnienia jakichkolwiek wymogów w okresie od 12 sierpnia 2017 r. do 12 stycznia 2018 r. jest niezasadna. Jedynie na marginesie warto zaznaczyć, że ocena wprowadzonych ograniczeń dokonana została *a posteriori*, podczas gdy proporcjonalność określonych regulacji w demokratycznym państwie prawnym ocenia się *a priori*.

## 12. Kontrola konstytucyjności również działa prawidłowo, sprawa braku publikacji wyroków nie ma znaczenia dla polskiego prawa (punkty 22 i 23 kompendium; s. 73 – 82 Białej Księgi)

W odniesieniu do oceny sporu dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego, Autorzy Białej Księgi stwierdzają, że:

1. wszyscy sędziowie Trybunału Konstytucyjnego zostali wybrani prawidłowo, gdyż to w poprzedniej kadencji Sejmu (Sejm VII kadencji) naruszono prawo;
2. uchwały Sejmu VII kadencji o wyborze 5 sędziów zostały podjęte „w ciemno”, kiedy nie był jeszcze znany termin rozpoczęcia nowej kadencji – co naruszało to zasadę „ciszy legislacyjnej”;
3. Sejm VIII kadencji zgodnie z prawem stwierdził, że uchwały Sejmu VII kadencji nie wywołały skutku prawnego i prawidłowo sam wybrał 5 sędziów do TK;
4. nie opublikowano jedynie tych wyroków, które dotyczyły nieobowiązujących już ustaw – ich publikacja nie miałaby żadnego wpływu na system prawny, bo jedynym skutkiem wyroków Trybunału jest utrata mocy przez będące ich przedmiotem przepisy prawa (które w tych przypadkach moc już i tak utraciły).

Stwierdzenie, że wszyscy sędziowie Trybunału Konstytucyjnego zostali wybrani prawidłowo, gdyż poprzedni Sejm VII kadencji wybrał 5 osób naruszając prawo, jest nieprawdziwe. Warto pamiętać, że jeszcze przed podaniem do wiadomości wyników wyborów

<sup>32</sup> Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1993 r., K. 11/93, OTK 1993, część II, poz. 37.

<sup>33</sup> Por. wyrok z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt K 12/03, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 8

parlamentarnych w 2015 r., grupa posłów obecnej partii rządzącej złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy o TK z lipca 2015 r. w zakresie w jakim pozwalała na wybór dwóch sędziów TK, których kadencja miała skończyć się w grudniu 2015 r. Dopuszczalność wyboru przez Sejm VII kadencji sędziów TK na stanowiska, które zwalniały się w listopadzie 2015 r. nie była wówczas kwestionowana. Pomysł taki pojawił się dopiero po uzyskaniu przez Prawo i Sprawiedliwość większości w Sejmie VIII kadencji i to w momencie, w którym kadencje konstytucyjne trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji się już rozpoczęły dnia 7 listopada 2015 r. Na ten dzień przepisy ustawy z lipca 2015 r. nie były uznane za niezgodne z Konstytucją. Z kolei w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, TK orzekł, że niekonstytucyjny jest przepis ustawy o TK w zakresie, w jakim był podstawą wyboru przez poprzedni Sejm 2 nowych sędziów TK – w miejsce tych, których kadencja wygasa w grudniu. W pozostałym zakresie, a zatem dotyczącym pozostałej trójki – w miejsce sędziów, których kadencja minęła w listopadzie - był konstytucyjny. Wynika z tego wprost, że wybór trzech sędziów dokonany przez Sejm VII kadencji był zgodny z prawem i nie mógł być kwestionowany.

Przekłamanie jest natomiast powoływanie się „na zasadę ciszy wyborczej, zgodnie z którą w ciągu 6 miesięcy przed dokonywaniem wyborów na ważne stanowiska państwowe nie zmienia się przepisów regulujących procedurę tego wyboru” (s. 73 Białej Księgi), gdyż zasada ta dotyczy zmian w ordynacji wyborczej, a nie wyboru osób na określone stanowiska państwowe przez parlament. Nadużyciem jest również przywoływanie na poparcie tego twierdzenia orzecznictwa TK, gdyż dotyczy ono ciszy legislacyjnej w zakresie samorządowej ordynacji wyborczej (K 31/06) oraz ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (KP 3/09).

Sejm VIII kadencji nie był uprawniony do podjęcia uchwały, zgodnie z którą uchwały Sejmu VII kadencji nie wywołały skutki prawnego. Nie ma bowiem w polskim porządku prawnym żadnego przepisu, który zezwalałby Sejmowi na podejmowanie uchwał w przedmiocie braku skutku prawnego wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Potwierdza to jednoznacznie ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. w sprawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.), w której nie wymienia się, wśród aktów prawnych podlegających publikacji, uchwał Sejmu RP o braku skutku prawnego wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W zakresie dotyczącym nieopublikowanych wyroków TK stwierdzić trzeba, że chodzi o:

1. wyrok z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15) - stwierdzał niekonstytucyjność noweli ustawy o TK autorstwa PiS z grudnia 2015 roku;
2. wyrok z 11 sierpnia 2016 r. (sygn. K 39/16) - dotyczył częściowej niekonstytucyjności ustawy autorstwa PiS o TK z lipca 2016 roku oraz
3. wyrok z 7 listopada 2016 r. (sygn. K 44/16) - wydany został ws. przepisów o wyłanianiu kandydatów na prezesa TK.

Większość parlamentarno-rządowa nie uznała tych rozstrzygnięć za wyroki. Decyzją premier Beaty Szydło, która została utrzymana przez Mateusza Morawieckiego nie zostały one opublikowane w Dzienniku Ustaw. Tymczasem zgodnie z art. 190 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (ust. 1). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie



urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (ust. 2). W świetle przedmiotowej regulacji nie ulega zatem najmniejszej wątpliwości, że wyroki te powinny zostać opublikowane. Okoliczność, że przepisy które były przedmiotem rozstrzygnięcia utraciły już moc nie ma znaczenia, tym bardziej, że TK może orzekać i w praktyce orzekał również o przepisach nieobowiązujących. Przede wszystkim podkreślić jednak należy, że w czasie gdy TK wydawał powyższe wyroki, miały one bezpośredni wpływ na ustrój konstytucyjny w Polsce. W tym zakresie wywoływały również określone skutki na funkcjonowanie TK oraz statutu sędziów. W wyniku ich niepublikowania TK nie mógł wypełniać swoich zadań.

Nie jest też prawdą, że obecny Trybunał działa prawidłowo. Z danych statystycznych wynika, że do TK w 2017 r. wpłynęło o 55% spraw mniej. Znacznie mniej przekazano spraw do merytorycznego rozpoznania (w 2016 r. o 54% spraw mniej niż w 2015 r., a w 2017 r. o 32% spraw mniej niż 2016 r.). Spadła również liczba wydawanych orzeczeń (w 2017 r. – 173, w tym 63 wyroki, w 2016 r. – 88 orzeczeń, w tym 36 wyroków). Wobec zmian prawa dotyczących TK, w powszechnym przekonaniu organ ten utracił niezależność. Powszechne są przypadki wycofania skarg skierowanych do TK.

### 13. Zmieniają się procedury (punkt 24 kompendium; s. 29 – 34 Białej Księgi)

Nieprawdziwe są zawarte w Białej Księdze informacje dotyczące planowanej reformy postępowania cywilnego, która ma przyspieszyć postępowanie. Wbrew bowiem zawartym tam twierdzeniom, projekt nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD309) przewiduje jedynie możliwość, a nie obowiązek organizacji całego postępowania na samym początku. Możliwość ta może jednak doprowadzić do efektu odwrotnego od zamierzonego<sup>34</sup>. Stopień sformalizowania przepisów dotyczących organizacji postępowania, ich kazuistyka i rozbudowana struktura legislacyjna, może powodować przeniesienie ciężaru procedowania na czynności organizacyjne, zamiast na merytoryczne rozpoznanie sprawy. Co więcej, zarządzenie przeprowadzenia posiedzenia przygotowawczego wprowadzi system rygorystycznej prekluzji twierdzeń i dowodów. Oznacza to, że jeżeli dojdzie do wyznaczenia posiedzenia przygotowawczego, strona będzie mogła przytaczać twierdzenia i dowody do chwili zatwierdzenia planu rozprawy. Twierdzenia i dowody zgłoszone po tym terminie będą podlegały pominięciu, chyba że strona wykaże, że ich powołanie nie było możliwe albo potrzeba ich powołania wynikła później. Jest to przejaw daleko idącego formalizmu procesowego. Strony, które nie korzystają z pomocy profesjonalnych pełnomocników (adwokatów, radców prawnych itp.) mogą mieć problem ze sprostaniem tak rygorystycznym wymogom, zwłaszcza że w projekcie nie przewiduje się

---

<sup>34</sup> Zwraca na to także Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w opinii nr RL-033-9/18 z 8 lutego 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (dokument dostępny pod adresem <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-8-lutego-2018-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-postepowania-cywilnego>)

innych wyjątków pozwalających na dopuszczenie spóźnionego dowodu (np. tego, że nie spowoduje to zwłoki w postępowaniu).

Powyższe oznacza, że szybkość postępowania, która ma być osiągnięta poprzez rygorystyczne pomijanie dowodów zgłoszonych po pewnym czasie jest przekładana ponad potrzebę dotarcia do prawdy materialnej i dokonanie właściwych ustaleń faktycznych. Pominąwszy spóźnione dowody sąd będzie musiał bowiem opierać się jedynie na dowodach zgłoszonych w terminie, choćby nie dawały one rzeczywistego obrazu rzeczy. Tym samym, w razie wejścia w życie omawianej nowelizacji, ustawodawca będzie oczekiwać od sędziów zachowań, które Autorzy Białej Księgi poddają tak ostrej krytyce, nazywając je „kultem formalizmu”. Trudno więc nie dostrzec sprzeczności w argumentacji za tzw. reformą sądownictwa.

#### 14. Praworządność jako fundament europejskich wartości (rozdział III, punkty od 26 do 32 kompendium; s. 83 – 92 Białej Księgi)

W zakresie argumentacji przedstawionej przez Autorów Białej Księgi w odniesieniu do praworządności jako fundamentu konstytucyjnego, stwierdza się, że „każdy kraj posiada specyficzne rozwiązania konstytucyjne związane z jego historią i tradycjami prawnymi, a różnice te pozostają pod ochroną prawa traktatowego Unii Europejskiej” (punkt 26 kompendium). W tym stwierdzeniu wyraża się również istota konfliktu, gdyż większość parlamentarno-rządowa nie szanuje właśnie własnych rozwiązań konstytucyjnych. W tym świetle sami Autorzy popadają w sprzeczność, kiedy w punkcie 7 kompendium powołują się na rozwiązania istniejące w różnych państwach. Problem zatem nie w tym, że obecna władza dokonuje zmian w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, ale w tym, że dokonuje tego ewidentnie niezgodnie z Konstytucją, do czego nie ma demokratycznej legitymacji. Mając tego pełną świadomość, nie szanując polskiej ustawy zasadniczej, wprowadza się zatem ustawami zwykłymi rozwiązania niedopuszczalne z punktu widzenia polskiej tradycji konstytucyjnej.

Podkreślić zarazem trzeba, że w obecnej sytuacji nie mamy do czynienia z napięciami pomiędzy władzami, tak jak to się próbuje przedstawiać w Białej Księdze, ale z rewolucją w wymiarze sprawiedliwości, w toku której niszczy się niezależność sądownictwa wbrew przepisom obowiązującej Konstytucji.

