

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.10>

dr hab. Krzysztof GRAJEWSKI, prof. UG

<https://orcid.org/0000-0002-8691-5150>

Uniwersytet Gdański

e-mail: krzysztof.grajewski@ug.edu.pl

prof. JUDr. PhDr. Jan WINTR, Ph.D

<https://orcid.org/0000-0001-7368-1749>

Uniwersytet Karola w Pradze

e-mail: wintr@prf.cuni.cz

Zmiany regulacji pozycji ustrojowej władzy sędziowskiej w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej

Streszczenie

Opracowanie jest poświęcone problematyce pozycji ustrojowej władzy sędziowskiej w Czechach i w Polsce. Na początku autorzy przedstawiają konstytucyjną regulację władzy sędziowskiej w obu krajach. Następnie analizują regulacje ustawowe i orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej w sprawach związanych ze sporem dotyczącym powoływania prezesów sądów. W tekście przedstawiono najważniejsze elementy kryzysu konstytucyjnego w Polsce. W konkluzjach autorzy dochodzą do wniosku, że konstytucyjna pozycja ustrojowa władzy sędziowskiej w obu krajach jest zasadniczo stabilna i odpowiada standardom państw demokratycznych. Jednak w Polsce głębokie i niekonstytucyjne zmiany ustawowe, wprowadzane od 2015 r., miały na celu podporządkowanie władzy sędziowskiej wpływowi politycznemu.

Słowa kluczowe: władza sędziowska, niezależność sądów, niezawisłość sędziów, kadencyjność prezesów sądów, kryzys konstytucyjny w Polsce.

1. Konstytucyjna regulacja władzy sędziowskiej w Czechach i w Polsce

Regulacja pozycji ustrojowej władzy sędziowskiej w Republice Czeskiej jest zasadniczo stabilna. Podstawy tych unormowań znajdują się w Konstytucji

z 1992 r.¹, w ustawie o sądach i sędziach z 2002 r.² i w jej głównej nowelizacji z 2008 r.³ W niniejszym tekście zostaną najpierw przeanalizowane gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a następnie spór dotyczący powoływania i odwoływania prezesów sądów w latach 2002–2010.

W Republice Czeskiej władza sędziowska jest sprawowana przez niezawisłe sądy (art. 81 Konstytucji). Zasada niezależności sądownictwa jest jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych; można ją systematycznie klasyfikować zarówno w ramach zasady podziału władzy, jak i zasady praworządności. Niezależność sądownictwa, jako jeden z kluczowych elementów idei podziału władzy, zapobiega kumulacji władzy, w szczególności ewentualnemu wykonywaniu władzy sędziowskiej przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą. Idea ustawodawcy, sędziego i kata w jednej osobie jest największym zagrożeniem, któremu system podziału władzy ma przeciwdziałać. Niezależność sądownictwa jest jednak również ważnym warunkiem państwa prawa. Nie ma bowiem państwa prawa bez bezstronnych sędziów, rozstrzygających spory między obywatelami lub orzekających w sprawach karnych. A główną gwarancją bezstronności sędziego jest jego niezawisłość. Sędzia nie może orzekać zgodnie z nakazami politycznymi i musi być niezależny od stron sporu.

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów jest ogólnie zagwarantowana w art. 81 i art. 82 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej. Jedną z najważniejszych gwarancji tej zasady jest nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziów, którą przewidziano w art. 82 ust. 2 Konstytucji. Stanowi on, że sędzia nie może być usunięty ani przeniesiony do innego sądu wbrew swojej woli; wyjątki wynikające w szczególności z odpowiedzialności dyscyplinarnej określa ustawa. Wykonywanie funkcji sędziego może zostać zakończone wyłącznie z przyczyn określonych w § 94 ustawy o sądach i sędziach; przyczyny te to w szczególności popełnienie przestępstwa lub poważnego wykroczenia dyscyplinarnego, długotrwały niekorzystny stan zdrowia i osiągnięcie wieku 70 lat. Przewinienie dyscyplinarne to zawinione naruszenie obowiązków sędziego lub zawinione zachowanie podważające godność urzędu sędziego lub zagrażające zaufaniu do niezależnego, bezstronnego, profesjonalnego i sprawiedliwego podejmowania decyzji przez sądy (§ 87 ustawy o sądach i sędziach). W sprawach dyscyplinarnych orzeka Najwyższy Sąd Administracyjny (*Nejvyšší správní soud*), w sześciuosobowym składzie orzekającym, złożonym z sędziego Najwyższego Sądu Administracyjnego, sędziego Sądu Najwyższego (*Nejvyšší soud*), sędziego innego sądu, prokuratora, adwokata i osoby wykonującej inny zawód prawniczy (trzej ostatni są wybierani z listy, na którą są nominowani przez Prokuratora Generalnego (*nejvyšší státní zástupce*), Prezesa Czeskiej Izby Adwokackiej i dziekanów wydziałów prawa⁴.

¹ Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992, nr 1/1993 Sb.

² Ustawa o sądach i sędziach (zákon o soudech a soudcích), nr 6/2002 Sb.

³ Ustawa nr 314/2008 Sb. Por. J. Grygar, *Zákon o soudech a soudcích. Komentář*, Praha 2018; D. Zemanová, *Zákon o soudech a soudcích. Komentář*, Praha 2022.

⁴ Zob. § 3 ustawy nr 7/2002 Sb. o postępowaniu w sprawach sędziów i prokuratorów.

Jako sankcję sąd dyscyplinarny może orzec naganą, obniżenie wynagrodzenia o maksymalnie 30% na okres do jednego roku (do dwóch lat w przypadku recydywy), usunięcie z funkcji prezesa izby i usunięcie z urzędu sędziego (§ 88 ust. 1 ustawy o sądach i sędziach). Ustawa o sądach i sędziach zezwala, jeśli nie można w inny sposób zapewnić prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, na przeniesienie lub tymczasowe przydzielenie sędziego do innego sądu bez jego zgody (§ 69 i 72).

Z kolei art. 82 ust. 3 Konstytucji ustanawia zasadę niepołączalności urzędów (*incompatibilitas*) – sędzia nie może być posłem, senatorem, Prezydentem Republiki ani urzędnikiem administracji publicznej, a zgodnie z § 85 ustawy o sądach i sędziach nie może zajmować płatnego stanowiska ani wykonywać zajęcia zarobkowego, z wyjątkiem działalności naukowej, pedagogicznej, literackiej, publicystycznej, artystycznej i zarządzania własnym majątkiem. Możliwość tymczasowego przydzielenia sędziego do Ministerstwa Sprawiedliwości została wielokrotnie zakwestionowana przez Sąd Konstytucyjny jako sprzeczna z art. 82 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki Pl. ÚS 7/02, nr 349/2002 Sb., i Pl. ÚS 39/08, nr 294/2010 Sb.).

Sędziowie sądów powszechnych są powoływani przez Prezydenta Republiki bez ograniczeń czasowych (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Akt powołania przez Prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera lub upoważnionego przez niego członka rządu i jest obowiązkiem rządu. Sędzią może zostać obywatel czeski o nieposzlakowanym charakterze, posiadający wyższe wykształcenie prawnicze (art. 93 ust. 2 Konstytucji). Ustawa nr 6/2002 Sb. o sądach i sędziach wymaga również ukończenia 30 lat, zdania egzaminu sędziowskiego (lub egzaminu zastępczego, takiego jak egzamin adwokacki lub notarialny) oraz pomyślnego przejścia procedury wyboru na stanowisko sędziego. Wygaśnięcie mandatu sędziego może nastąpić wyłącznie na podstawie przesłanek określonych w § 94 ustawy o sądach i sędziach. Przesłanki te obejmują w szczególności popełnienie przestępstwa lub poważnego przewinienia dyscyplinarnego, długotrwały zły stan zdrowia oraz koniec roku, w którym sędzia ukończył 70. rok życia.

Prezydent Republiki powołuje prezesów sądów spośród sędziów, prezesa Sądu Najwyższego, z własnej woli, na dziesięcioletnią kadencję, prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego ze współpodpisem Prezesa Rady Ministrów (również na dziesięcioletnią kadencję), a prezesów sądów najwyższych (tj. SN i NSA) oraz prezesów sądów okręgowych na wniosek Ministra Sprawiedliwości na siedmioletnią kadencję. Prezesi sądów rejonowych są powoływani na siedmioletnią kadencję przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek prezesa właściwego sądu okręgowego (§ 102–105 ustawy o sądach i sędziach). Prezesi sądów najwyższych, okręgowych i rejonowych są powoływani na podstawie wyników postępowania kwalifikacyjnego. Sąd Konstytucyjny, w kluczowym orzeczeniu dotyczącym kwestii urzędników sądowych (wyrok Pl. ÚS 39/08, nr 294/2010 Sb., patrz poniżej), uznał wielokrotne mianowanie prezesa tego samego sądu za niezgodne

z Konstytucją, a ustawa o sędziach i sędziach wyraźnie zakazuje tego w § 105a. Funkcjonariusz sądowy może zostać przedwcześnie odwołany jedynie w postępowaniu dyscyplinarnym.

Chociaż wynagrodzenie sędziów jest ustalane ustawowo (tj. przez ustawodawcę; w szczególności w ustawie nr 236/1995 Sb., o wynagrodzeniach i innych uposażeniach związanych z pełnieniem funkcji urzędników publicznych i niektórych organów państwowych oraz sędziów i posłów do Parlamentu Europejskiego), orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego zbliża sytuację prawną do starej amerykańskiej zasady konstytucyjnej, zgodnie z którą wynagrodzenie sędziów nie może być obniżane w trakcie ich służby (art. III ust. 1 Konstytucji USA). Sąd Konstytucyjny kilkakrotnie uniemożliwił zastosowanie wobec sędziów obniżek bądź zamrożenia wynagrodzeń urzędników państwowych, argumentując to w szczególności konstytucyjną zasadą podziału władzy i niezależności sądownictwa. W innych orzeczeniach Sąd Konstytucyjny nie stwierdził jednak niekonstytucyjności i zezwolił na odebranie sędziom dodatkowego wynagrodzenia, pod warunkiem, że nie jest to arbitralne, lecz wola Sądu Konstytucyjnego, aby chronić niezależność sędziów i przed ingerencją w ich wynagrodzenie, przeważa.

Sąd Konstytucyjny bronił niezawisłości sędziów w wielu innych orzeczeniach, z których najważniejszym jest PI. ÚS 7/02, nr 349/2002 Sb., w którym uchylono szereg przepisów nowo wydanej ustawy nr 6/2002 Sb. o sędziach i sędziach, w tym te, które przewidywały okresowe testy kompetencji zawodowych sędziów z możliwością usunięcia ich z urzędu oraz obowiązkowe szkolenie sędziów w Akademii Sądownictwa.

Sądy są związane ustawą, ale w przeciwieństwie do władzy wykonawczej są związane wyłącznie ustawą, a nie aktami normatywnymi niższego rzędu. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji, sędzia jest związany ustawą i umową międzynarodową przy podejmowaniu decyzji i jest uprawniony do oceny zgodności innego przepisu prawnego z ustawą lub umową międzynarodową. Natomiast w razie wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją ma obowiązek zawiesić postępowanie i skierować sprawę do Sądu Konstytucyjnego (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Wymóg praworządności i podziału władz wymaga z jednej strony, aby sądy były również związane ustawą, a z drugiej – aby sędziowie byli niezależni od wszelkich innych regulacji lub nakazów z wyjątkiem ustawy.

Zgodnie z art. 82 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej, bezstronność sędziów nie może być przez nikogo naruszana. Zakazana jest ingerencja w niezależność sądów w drodze petycji (art. 18 ust. 2 Karty praw podstawowych⁵). Niezawisłość sądu jest również chroniona przez prawo karne (por. w szczególności przestępstwo ingerencji w niezawisłość sądu z art. 335 Kodeksu karnego).

Jeśli chodzi o konstytucyjną regulację pozycji ustrojowej władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej, to – podobnie jak w Czechach – jest ona stabilna

⁵ Karta praw podstawowych (Listina základních práv a svobod), nr 2/1993 Sb.

i oparta na takich samych założeniach, które są charakterystyczne dla współczesnych państw demokratycznych. Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP, sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. W przepisie tym ustanowiono zatem dwie zasady: oprócz zasady niezależności sądów proklamowano także odrębność trzeciej władzy od innych władz, co pozwala na poszukiwanie w tym przepisie elementów separacji władz, o których ustawodawca konstytucyjny, w tak szerokim zakresie, postanowił tylko w odniesieniu do władzy sądowniczej. Polscy sędziowie są w sprawowaniu swojego urzędu niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 Konstytucji). Są też nieusuwalni (art. 180 ust. 1), a złożenie sędzię z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innego sądu lub na inne stanowisko może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2). Posiadają oni immunitet formalny i nietykalność (art. 181). Wszyscy sędziowie, z wyjątkiem sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Nominacje są dokonywane na czas nieoznaczony (art. 179).

Konstytucyjna regulacja pozycji ustrojowej sędziów i sądów w Polsce nie była zmieniana przez cały okres obowiązywania aktualnej Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że sytuacja władzy sądowniczej w tym czasie w ogóle się nie zmieniła. W Polsce problematyka ta nabrała szczególnie istotnego znaczenia od momentu objęcia władzy w 2015 r. przez obóz Zjednoczonej Prawicy, w którym dominującą rolę odgrywa Prawo i Sprawiedliwość (dalej: PiS), a więc ugrupowanie, które po raz pierwszy w historii polskiego parlamentaryzmu po przełomie ustrojowym z 1989 r. zdobyło bezwzględną większość mandatów w obu izbach parlamentu, a także wygrało wybory prezydenckie. Od tego momentu działania rządzącej większości w odniesieniu do trzeciej władzy stały się jednym z symboli niszczenia konstytucyjnego porządku ustrojowego i podstawą do stawiania tezy o degradacji demokracji⁶. „Tarcia” pomiędzy różnymi segmentami władzy państwowej, o ile mają miejsce zasadniczo w ramach porządku konstytucyjnego lub incydentalny charakter, w pewnym sensie są charakterystyczną cechą państw demokratycznych. W Polsce od 2015 r. przekształciły się one jednak w swoistą ofensywę władzy ustawodawczej i wykonawczej, skierowaną wprost przeciwko trzeciej władzy i mającą na celu jej podporządkowanie szeroko rozumianej władzy politycznej⁷ – przy użyciu różnych narzędzi prawnych i politycznych, wśród których można przede wszystkim wskazać jawnie antykonstytucyjne ustawodawstwo, ale także szereg działań o charakterze faktycznym (np. nominacje sędziowskie dokonywane przez gremia podporządkowane czynnikom politycznym). Warto podkreślić, że tych aspektów nie można postrzegać jako odseparowanych od sie-

⁶ Por. W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020, s. 54.

⁷ K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustawa z 2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 6, s. 43.

bie zdarzeń. Należy je analizować jako „całościowy system, którego poszczególne elementy są ze sobą połączone i wzajemnie się wzmacniają. [...] Na przykład pozbawienia Trybunału Konstytucyjnego [...] realnego znaczenia [...] nie należy postrzegać jako negatywnego, ale osobnego zjawiska”⁸, lecz jako część większej całości. Jak wiadomo, wskazane zjawiska w literaturze zostały nazwane „wrogim przejęciem porządku konstytucyjnego”, pod którym M. Wyrzykowski rozumie proces „uzyskiwania przez większość parlamentarną [...] kontroli nad ustrojowo kluczowymi organami państwa i mechanizmami ich funkcjonowania poprzez zastosowanie pozakonstytucyjnych i antykonstytucyjnych metod”⁹.

Systemowy charakter działań podejmowanych przez władzę ustawodawczą i wykonawczą przeciwko władzy sądowniczej w ciągu ostatnich ośmiu lat oznacza także, że dotknęły one niemal wszelkich organów trzeciej władzy. Rozpoczęły się od ataku na Trybunał Konstytucyjny już niedługo po przejściu władzy przez PiS. W następnych latach skierowano je przeciwko Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym i administracyjnym. Istotną rolę w przejmowaniu kontroli nad władzą sądowniczą miało dokonane w 2018 r. faktyczne przejęcie Krajowej Rady Sądownictwa, a więc organu, którego podstawowym konstytucyjnym zadaniem jest wnioskowanie w sprawach nominacji sędziowskich (art. 179 Konstytucji RP). W ten sposób uzyskano praktycznie nieograniczony wpływ na wszystkie nominacje sędziowskie w Polsce.

2. Republika Czeska – spór dotyczący powoływania i odwoływania prezesów sądów

Uprawnienia do mianowania sędziów i prezesów sądów w Republice Czeskiej tradycyjnie przysługują Prezydentowi Republiki i Ministrowi Sprawiedliwości. Takie rozstrzygnięcia zawiera również ustawa o sędziach i sędziach z 2002 r. Zgodnie z § 106 tej ustawy, prezes sądu mógł zostać odwołany przez osobę, która go powołała, jeżeli prezes poważnie lub wielokrotnie naruszył swoje obowiązki. Politycy i Sąd Konstytucyjny ścierali się o tę zasadę w sporze w latach 2002–2010.

Na początku linii orzeczeń znajduje się wyrok Pl. ÚS 7/02 (nr 349/2002 Sb.), w którym Sąd Konstytucyjny unieważnił dziesiątki przepisów nowo wydanej ustawy nr 6/2002 Sb. o sędziach i sędziach. Niektóre motywy z tego orzeczenia powtarzają się w późniejszych judykatach. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że w demokratycznym państwie prawa ścierają się dwa punkty widzenia na to, jak powinno być zarządzane niezależne sądownictwo. Czeski Sąd Kon-

⁸ W. Sadurski, op. cit., s. 94.

⁹ M. Wyrzykowski, „Wrogię przejęcie” porządku konstytucyjnego, <http://konstytucyjny.pl/wrogie-przejecie-porzadku-konstytucyjnego-miroslaw-wyrzykowski/> [dostęp: 14.09.2023 r.].

stytucyjny był bardziej skłonny do daleko posuniętego rozdziału sądownictwa i administracji sądów od władzy wykonawczej, najlepiej w formie niezależnej rady sądownictwa¹⁰, podczas gdy rząd wciąż szukał sposobów, aby umożliwić Ministerstwu Sprawiedliwości i innym organom wykonawczym np. sprawdzanie kompetencji zawodowych sędziów lub odwoływanie niekompetentnych urzędników sądowych w celu zapewnienia skuteczności sądownictwa. Zakres, w jakim władza ustawodawcza i wykonawcza może ingerować w szeroko rozumianą administrację sądownictwa, był motywem, który pojawiał się również w licznych orzeczeniach dotyczących wynagrodzeń sędziów oraz w orzecznictwie Najwyższego Sądu Administracyjnego w sprawie powoływania sędziów przez Prezydenta Republiki.

W wyroku PI. ÚS 7/02 (nr 349/2002 Sb.) Sąd Konstytucyjny skłaniał się raczej ku jak największemu oddzieleniu sądownictwa i administracji sądowej od władzy wykonawczej, stwierdzając m.in. że „nie jest zadaniem Sądu Konstytucyjnego decydowanie, w jaki sposób należy rozwiązać kwestię zarządzania sądami, ponieważ jest to zadanie władzy ustawodawczej. Ta ostatnia powinna jednak konsekwentnie przestrzegać zasady podziału władz przy wyborze modelu administracji sądowej”.

W tym czasie Sąd Konstytucyjny m.in. uchylił § 106 ust. 1 ustawy o sędziach i sędziach, który pozwalał na odwołanie prezesa lub wiceprezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości, a w przypadku Sądu Najwyższego – przez Prezydenta Republiki, jeżeli nie wykonywał on należycie swoich obowiązków. Sąd Konstytucyjny stwierdził, że „funkcja prezesa i wiceprezesa sądów powinna być traktowana jako awans zawodowy sędziego [...], a zatem nawet prezes i wiceprezes sądu nie powinni być usuwalni, chyba że z przyczyny określonej w ustawie i w trybie postępowania dyscyplinarnego, tj. w drodze orzeczenia sądu”. Ponadto,

stan rzeczy, w którym centralnym organem administracji państwowej sądów jest Ministerstwo Sprawiedliwości, a samo sądownictwo nie ma na swoim szczeblu własnego organu przedstawicielskiego (który mógłby być organem powołanym do przejęcia roli Ministerstwa w sprawach kadrowych, w tym nadzoru nad poziomem zawodowym sędziów, a także ewentualnie w innych dziedzinach zarządzania i administrowania sądownictwem), nie wyklucza w dostatecznym stopniu możliwości pośredniego oddziaływania na sądownictwo przez władzę wykonawczą (np. poprzez przyznawanie środków budżetowych i kontrolę ich wykorzystania).

Ustawodawca pozostawił jednak decyzje personalne w rękach Prezydenta Republiki i Ministra Sprawiedliwości i dopiero w § 106 ust. 1 ustawy o sędziach

¹⁰ Warto zaznaczyć, że rządowy projekt nowelizacji Konstytucji z 2000 r. (druk parlamentarny nr 549), dotyczący Najwyższej Rady Sądownictwa, nie został uchwalony. Por. K. Šipulová, M. Urbániková, D. Kosař, *Nekonečný příběh Nejvyšší rady soudnictví: Kdo ji chce a proč ji pořád nemáme?* „Časopis pro právní vědu a praxi” 2021, roč. 29, č. 1, s. 87–122. Por. też: J. Kysela (red.), *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*, Kancelář Senátu, Praha 2008.

i sędziach zastrzył przesłankę odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu poprzez zastrzeżenie, że odwołanie jest możliwe „jeżeli w sposób poważny lub powtarzający się [prezes lub wiceprezes] narusza ustalone prawem obowiązki w sprawowaniu zarządu państwowego nad sądami”. Takie brzmienie § 106 ust. 1 zostało zniesione wyrokiem PI. ÚS 18/06 (nr 397/2006 Sb.) w sprawie odwołania Prezesa Sądu Najwyższego Ivy Brožovej przez Prezydenta Republiki. Sąd Konstytucyjny powtórzył swoją opinię z 2002 r., stwierdzając, że

zasada rozdziału władzy sądowniczej i wykonawczej w obecnych ramach konstytucyjnych i zgodnie ze standardami wynikającymi ze środowiska europejskiego i międzynarodowego oznacza wymóg, aby urzędnik sądowy był odwoływany wyłącznie w ramach procedury wdrożonej w sądownictwie.

Wyrokiem II. ÚS 53/06 z dnia 12 września 2006 r. Sąd Konstytucyjny uchylił też decyzję z dnia 30 stycznia 2006 r., na mocy której Prezydent Republiki odwołał Prezesa Sądu Najwyższego, Ivę Brožovą. Wyrokiem PI. ÚS 17/06 z dnia 12 grudnia 2006 r. Sąd Konstytucyjny uchylił decyzję o przydzieleniu sędziego Jaroslava Bureša do Sądu Najwyższego. Natomiast wyrokiem PI. ÚS 87/06 z dnia 12 września 2007 r. Sąd Konstytucyjny unieważnił decyzję Prezydenta z dnia 8 listopada 2006 r. o powołaniu Jaroslava Bureša na stanowisko Wiceprezesa Sądu Najwyższego. Według Sądu Konstytucyjnego Prezydent może powołać Wiceprezesów Sądu Najwyższego wyłącznie „spośród sędziów powołanych do Sądu Najwyższego na mocy ważnej decyzji Ministra Sprawiedliwości, za uprzednią zgodą Prezesa Sądu Najwyższego”. W następstwie tych judykatów uprawnienie Prezydenta Republiki do powoływania według własnego uznania wiceprezesów Sądu Najwyższego na podstawie dosłownego brzmienia art. 62 lit. f) Konstytucji zostało zakwestionowane.

Po uchyleniu § 106 ust. 1 ustawy o sądach i sędziach prezesi sądów stali się nieusuwalni. Ustawodawca nadal nie miał zamiaru ustanawiać niezależnej rady sądownictwa z uprawnieniami kadrowymi. W związku z tym wprowadził specjalną odpowiedzialność dyscyplinarną prezesów sądów w celu spełnienia wymogu Sądu Konstytucyjnego, aby urzędnik sądowy był usuwany w drodze procedury wdrożonej w sądownictwie. Zgodnie z § 87 ust. 2 ustawy o sądach i sędziach, przewinieniem dyscyplinarnym jest „zawinione naruszenie obowiązków związanych z urzędem”. Ponadto ustawa nr 314/2008 Sb. wprowadziła kadencję prezesów i wiceprezesów sądów, co umożliwia, po pewnym czasie, wymianę prezesów sądów nawet wówczas, gdy nie dopuścili się zawinionego naruszenia obowiązków związanych z ich urzędem.

Rządowy projekt nowelizacji ustawy o sądach i sędziach (dokument parlamentarny 425 z 2008 r.) miał na celu umożliwienie przynajmniej odwołania prezesów i wiceprezesów sądów poprzez wprowadzenie specjalnego przewinienia dyscyplinarnego dla urzędników sądowych. Ustawa została przyjęta w Izbie Poselskiej i Senacie jako kompleksowa poprawka (*de facto* zastępująca ustawę in-

nym tekstem) przez Komisję Prawa Konstytucyjnego i została opublikowana w Zbiorze Ustaw w dniu 21 sierpnia 2008 r. pod numerem 314/2008 Sb.

W dniu 15 grudnia 2008 r. grupa 21 senatorów złożyła wniosek o unieważnienie z powodu niekonstytucyjności części ustawy i przepisów nowelizujących ustawę o sędziach i sędziach. Senatorowie sprzeciwili się sposobowi, w jaki ustawa została przyjęta w drodze kompleksowej nowelizacji oraz następującym rozwiązaniom:

- a) możliwości czasowego przeniesienia sędziego do Ministerstwa Sprawiedliwości;
- b) możliwości zwolnienia dyscyplinarnego urzędnika sądowego;
- c) nieokreślonej liczby wiceprezesów Sądu Najwyższego;
- d) wprowadzeniu kadencyjności prezesów i wiceprezesów sądów;
- e) ponownemu powołaniu prezesów i wiceprezesów sądów;
- f) określeniu w przepisach przejściowych końca kadencji urzędników sądowych sprawujących swoje funkcje w dniu wejścia w życie ustawy;
- g) dysproporcjom w przepisach przejściowych odnoszących się do zakończenia kadencji osób sprawujących wówczas funkcje prezesów dwóch sądów najwyższych (tj. SN i NSA)¹¹.

W wyroku z dnia 6 października 2010 r. (Pl. ÚS 39/08, nr 294/2010 Sb.)¹² Sąd Konstytucyjny uwzględnił (lub częściowo uwzględnił) wniosek w lit. a), b), c), e) i g). Sędziowie Janů, Kůrka, Musil i Rychetský nie zgodzili się z opinią większości w sprawie niekonstytucyjności wielokrotnego powoływania prezesów i wiceprezesów sądów, podczas gdy sędzia Holländer nie zgodził się z jej uzasadnieniem. Sędzia Musil również nie uznał tymczasowego przydzielenia sędziego do Ministerstwa Sprawiedliwości za niezgodne z konstytucją. Sędzia Wagnerová uznała przepisy przejściowe za niezgodne z Konstytucją, jeżeli okres sprawowania urzędu od dnia wejścia w życie ustawy został ustalony na czas krótszy niż nowo wprowadzone kadencje.

Najważniejszą częścią orzeczenia była kwestia konstytucyjności kadencji prezesów i wiceprezesów sądów. Ustrojodawca wprowadził kadencję trwającą 10 lat dla prezesów i wiceprezesów dwóch sądów najwyższych i 7 lat dla prezesów i wiceprezesów pozostałych sądów (§§ 102–105). Grupa senatorów uznała wprowadzenie kadencyjności za niekonstytucyjne obejście opinii prawnej Sądu Konstytucyjnego, gdyż ich zdaniem „w miejsce modelu odwołania urzędnika sądowego ustawa wprowadza nowy model powołania urzędnika sądowego na czas określony z nieograniczoną swobodą władzy wykonawczej do ponownego powołania tej samej osoby na to samo stanowisko”, z zastrzeżeniem, że „to, co

¹¹ W przepisach przejściowych określono znacznie krótszy czas pozostały do zakończenia kadencji Prezesa Sądu Najwyższego niż w przypadku Prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego, mimo że obie te osoby rozpoczęły sprawowanie swoich funkcji mniej więcej w tym samym czasie.

¹² Por. J. Wintr, *Tečka za ndělezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu?*, „Jurisprudence” 2010, nr 8, s. 22–31.

może być tolerowane w procesie decyzyjnym organu kolegialnego z udziałem władzy sądowniczej, nie powinno być tolerowane w procesie decyzyjnym organów politycznych władzy wykonawczej”.

Sąd Konstytucyjny nie uznał jednak zasady kadencyjności prezesów i wiceprezesów sądów za niekonstytucyjną *per se*, a jedynie określił trzy jej warunki:

- a) „powołanie na czas określony musi być [...] odwrotnie proporcjonalne do trudności wcześniejszego odwołania z tymczasowego urzędu. Im krótszy okres sprawowania urzędu, tym większe wymagania w zakresie możliwości wcześniejszego odwołania z urzędu” (pkt 63 wyroku);
- b) „proporcjonalność ustalania długości kadencji [...] odpowiada faktowi, że urzędnicy sądowi są powoływani na urząd przez władzę wykonawczą w przypadku prezesów i wiceprezesów, a nie w drodze wyboru przez władzę sądowniczą (w którym to przypadku w innych państwach kadencja jest krótsza)”. Ponadto „ustalona kadencja wynosząca 10 lat dla prezesów i wiceprezesów Sądu Najwyższego oraz 7 lat dla prezesów i wiceprezesów innych sądów jest porównywalna ze statusem urzędników innych organów lub instytucji (Rada Bankowa Czeskiego Banku Narodowego – 6 lat, prezes i wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli – 9 lat), którym Konstytucja gwarantuje niezależność ich stanowiska”, a także „przekracza długość kadencji organu powołującego, tak że w ten sposób władza wykonawcza nie tworzy «własnego» zbioru urzędników” (pkt 63 i 64 wyroku).

Należy jednak zauważyć, że:

- c) „problem [...] leży w samej możliwości ponownego powołania, co może prowadzić do tego, że urzędnicy sądowi będą działać w sposób stwarzający warunki do ich ponownego powołania lub do tego, że ich indywidualne działania, w tym sposób podejmowania decyzji (urzędnicy sądowi są przede wszystkim sędziami), będą postrzegane i oceniane w ten sposób przez świat zewnętrzny. Wobec braku systemu kontroli i równowagi wobec władzy wykonawczej z jej wyłącznymi uprawnieniami decyzyjnymi w dziedzinie kadr, nie można wykluczyć takiej możliwości”. Stwierdzono również, że „regulacja prawna nie może stwarzać warunków do pojawienia się korupcji kadrowej, która zagrażałaby konstytucyjnie nakazanej niezawisłości i bezstronności sędziów” (pkt 65 wyroku).

Co do zasady, ustawa spełniała dwa warunki (pkt a i pkt c), przewidując stosunkowo długą kadencję i wiążąc możliwość usunięcia sędziego z postępowaniem dyscyplinarnym, w które sądownictwo jest istotnie zaangażowane. Ustawa nie spełniała jednak trzeciego warunku (pkt c).

Dopuszczenie kadencyjności prezesów sądów jest rozsądnym wyważeniem konstytucyjnych zasad legitymacji demokratycznej i efektywności sprawowania władzy państwowej z jednej strony oraz podziału władz i niezależności sądów z drugiej. Niezawisłość i bezstronność sądownictwa ma tak fundamentalne znaczenie dla ochrony praw i wolności obywateli, że przeważa nad wartością silnej

legitymacji demokratycznej. Ale nie całkowicie. Nawet skuteczność sądownictwa jest w pewnym sensie polityczną odpowiedzialnością rządu i jego ministra sprawiedliwości, ponieważ nikt inny nie może ponosić tej politycznej odpowiedzialności. Z całym szacunkiem dla niezależności sądownictwa, rozsądne jest stosowanie elementarnych zasad demokracji również do sądownictwa. Jedną z nich jest mianowanie sędziów, a przede wszystkim urzędników sądowych, poprzez legitymizujący łańcuch, na początku którego znajduje się naród (naród wybiera parlament, który wybiera prezydenta i udziela wotum zaufania rządowi, a te dwa organy uczestniczą następnie w nominacjach sędziów i urzędników sądowych). Druga to zasada sprawowania urzędu przez czas nieoznaczony, która w przypadku sędziów jest nadrzędna ze względu na kwestię ich niezawisłości, ale, naszym zdaniem, nie musi mieć zastosowania w przypadku wyższych urzędników. Prezes Sądu Najwyższego, pełniąc funkcję kierowniczą, jest odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie sądu, a w systemie trwałości i nieusuwalności nie byłoby możliwości wyciągnięcia konsekwencji z tej odpowiedzialności.

Z drugiej strony istnieje wyraźne ryzyko, że zarządzanie sądami przejdzie w ręce władzy wykonawczej. Temu niebezpieczeństwu zapobiegają dwa warunki sformułowane przez Sąd Konstytucyjny, a mianowicie usuwalność urzędnika sądowego tylko w postępowaniu dyscyplinarnym oraz ustanowienie kadencji tak długiej, że przekracza ona kadencję przedstawicieli politycznych. Można dodać, że Sąd Konstytucyjny, opowiadając się za zasadą demokracji, dał ustawodawcy przestrzeń do określenia organizacji sądownictwa, w tym rozwiązania dylematu pozycji niezależnej rady sądownictwa w stosunku do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz rozważenia, czy wprowadzić kadencyjność prezesów sądów.

Najbardziej kontrowersyjną częścią orzeczenia, wobec którego zgłoszono również cztery zdania odrębne i jedną odmienną opinię dotyczącą uzasadnienia, jest wspomniany wyżej zakaz ponownego powołania prezesa lub wiceprezesa sądowego na to samo stanowisko.

Przedstawiono już argument Sądu Konstytucyjnego w punkcie 65 wyroku, który zawiera frazę podkreślającą ryzyko „osobistej korupcji”. Sędzia Holländer, w swojej opinii konkurencyjnej, wskazuje (tutaj w porozumieniu z sędzią Kůrką), że takie ryzyko jest porównywalne z tym samym ryzykiem przed pierwszym powołaniem na stanowisko i stwierdza niekonstytucyjność ponownego powołania w innym miejscu: długoletni urzędnik sądu jest już tak zakorzeniony w swoich funkcjach kierowniczych i administracyjnych, że jego podstawowa funkcja jako niezawisłego sędziego może zostać podważona. Sędziowie Janů, Kůrka i Rychetský, którzy zgłosili zdanie odrębne, argumentowali przeciwko zakazowi ponownego powoływania sędziów ze względu na zaufanie do moralnej uczciwości sędziów, nieuzasadnione wykluczenie sprawdzonych funkcjonariuszy sądowych, paralelę z Sądem Konstytucyjnym, którego sędziowie mogą być ponownie powoływani, oraz sprzeczność z wcześniejszym poglądem Sądu Konstytucyjnego,

że stanowiska prezesów i wiceprezesów są postrzegane jako rozwój kariery, co jest sprzeczne z zasadą „raz i wystarczy”.

Kwestia stosowności dopuszczenia lub zakazu ponownego powołania jest rzeczywiście trudna do oceny i faktycznie można argumentować, że można ją było pozostawić ustawodawcy lub uszanować jego decyzję. Stosunkowo oszczędne uzasadnienie Sądu Konstytucyjnego w punkcie 65 nie przekona czytelnika o oczywistej niekonstytucyjności ponownego powołania. Sąd Konstytucyjny podkreśla jednak, że powoływanie prezesów sądów leży wyłącznie w gestii władzy wykonawczej. To jest główny argument. W kontekście ośmioletniego orzecznictwa tendencja Sądu Konstytucyjnego do tworzenia instytucjonalnych zabezpieczeń chroniących sądownictwo przed arbitralną władzą wykonawczą wydaje się bardziej zrozumiała. Wynikająca z tego decyzja może być wyjaśniona jako kompromis, w którym Sąd Konstytucyjny uznał za nieuzasadnioną ingerencję w sferę władzy ustawodawczej, zniesienie kadencji jako takiej, ale z drugiej strony chciał do pewnego stopnia związać ręce władzy wykonawczej w sprawach personalnych.

3. Rzeczpospolita Polska – Trybunał Konstytucyjny

Kryzys związany z Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK) rozpoczął się pod koniec 2015 r., zaraz po objęciu władzy przez PiS. Wojciech Sadurski zauważa słusznie, że można wyróżnić dwa etapy tego kryzysu. W pierwszym dążono – z sukcesem – do sparaliżowania tego organu poprzez wymianę składu osobowego TK, przy czym działanie to było wspomagane wręcz hurtowym uchwalaniem kolejnych nowelizacji ustaw regulujących funkcjonowanie tego organu oraz odmową ogłaszania niektórych jego rozstrzygnięć¹³.

Ponieważ wydarzenia związane z obsadą stanowisk w TK są powszechnie znane i szczegółowo opisane¹⁴, w tym miejscu nie jest celowe ich dokładne relacjonowanie. Wystarczy przypomnieć, że na podstawie art. 137 nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁵ Sejm kończącej się VII kadencji wybrał pięciu nowych sędziów TK, przy czym dwie z wybranych osób miały objąć stanowiska sędziów, których kadencja upływała dopiero w grudniu 2015 r., a więc już po rozpoczęciu kolejnej, VIII kadencji Sejmu. Jest oczywiste, że wybór tych dwóch sędziów nie odpowiadał warunkom konstytucyjnym, sformułowanym w art. 194

¹³ W. Sadurski, op. cit., s. 100 i nn.

¹⁴ Ibidem. Zob. też tabelaryczne *Kalendarium wydarzeń*, [w:] P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego czerwiec 2015 – marzec 2016*, Warszawa 2017, s. 23–27; K. Grajewski, *Trybunał Konstytucyjny czy trybunał dublerów?*, [w:] B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Hannie Suchockiej*, Poznań 2023, s. 300–302.

¹⁵ Chodzi o ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst pierwotny: Dz. U. z 2015 r., poz. 1064), uchwaloną przez Sejm VII kadencji.

ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej¹⁶. Przyznanie w tym przepisie Sejmowi prawa do indywidualnego wyboru piętnastu sędziów TK nie oznacza bowiem, że uprawnienie to przysługuje Sejmowi dowolnej kadencji. Gdyby tak było, oznaczałoby to, że Sejm konkretnej kadencji może nawet wybrać kilkunastu nowych sędziów, którzy będą obejmować funkcje w TK w bliższej lub dalszej przyszłości. W skrajnym przypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której parlamenty co najmniej dwóch kolejnych kadencji zostałyby pozbawione prawa wyboru sędziów, których mandat wygasa w trakcie trwania ich pełnomocnictw. To oczywiście byłby stan wprost sprzeczny z konstytucją, skoro indywidualny wybór (indywidualna kadencja bez prawa reelekcji) członków TK ma służyć stopniowemu odnawianiu składu tego organu.

Wybór dwóch nadmiarowych sędziów TK w 2015 r. stał się pretekstem dla większości parlamentarnej Sejmu VIII kadencji do podjęcia uchwał stwierdzających „brak mocy prawnej” wyboru tych sędziów. Abstrahując nawet od kwestii braku kompetencji Sejmu do podjęcia tego typu rozstrzygnięcia, należy zauważyć, że uchwały te zostały podjęte jeszcze przed wydaniem wyroku TK, w którym uznano zakresową niekonstytucyjność art. 137 ustawy o TK z 2015 r. Najważniejsze jest jednak to, że Sejm podjął nie dwie, ale pięć takich uchwał. Pozostałe trzy uchwały stwierdzały „brak mocy prawnej” wyboru trzech sędziów, którzy mieli objąć stanowiska w TK po sędziach, których kadencja kończyła się jeszcze w trakcie VII (poprzedniej) kadencji Sejmu. Ten oczywiście antykonstytucyjny manewr miał na celu umożliwienie Sejmowi VIII kadencji wybór pięciu (a nie dwóch) nowych sędziów do TK. Wybór ten został dokonany w dniu 2 grudnia 2015 r. Prezydent odebrał ślubowania od tak wybranych sędziów, a sędziowie wybrani prawidłowo przez Sejm VII kadencji do dzisiaj nie złożyli ślubowania. Wypada jeszcze dodać, że w kolejnych latach (cała VIII i IX kadencja Sejmu) do TK wybierano wyłącznie kandydatów zgłoszonych przez większość parlamentarną. Z biegiem czasu organ ten został więc całkowicie obsadzony przez osoby rekomendowane przez ugrupowanie rządzące.

Wybór pięciu nowych sędziów w 2015 r. nie spowodował wówczas zdobycia przewagi w TK przez nominatów większości parlamentarnej. W związku z tym w parlamencie podjęto swoistą ofensywę legislacyjną, która miała na celu zablokowanie funkcjonowania sądu konstytucyjnego. Doskonałym przykładem takich doraźnych zmian w regulacjach ustawowych mających na celu sparaliżowanie lub co najmniej znaczne utrudnienie funkcjonowania TK jest ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁷. Dokonano nią zmiany m.in. art. 87 ust. 2 ustawy o TK, wydłużając znacznie termin odbycia rozprawy. Pierwotnie rozprawa nie mogła się odbyć wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie. Po

¹⁶ Zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

¹⁷ Dz. U. poz. 2217.

nowelizacji termin ten wydłużono standardowo do 3 miesięcy, a w przypadku spraw orzekanych w pełnym składzie – do 6 miesięcy. Tą samą nowelizacją zmieniono art. 99 ust. 1, w którego pierwotnym brzmieniu, powtarzając unormowanie konstytucyjne, ustanowiono zasadę podejmowania rozstrzygnięć przez TK zwykłą większością głosów. Po nowelizacji orzeczenia wydawane w pełnym składzie TK miały zapadać większością $\frac{2}{3}$ głosów. Trudno o jaskrawszy przykład pogwałcenia regulacji konstytucyjnej¹⁸. Przy okazji zmieniono regulację wymogu minimalnej obecności sędziów TK podczas orzekania w pełnym składzie. I tak pierwotny wymóg obecności co najmniej 9 sędziów zamieniono na wymóg udziału 13 sędziów (art. 44 ust. 3), co w praktyce miało pozwolić „nowym” sędziom blokować prace tego organu, tym bardziej że orzekanie w pełnym składzie miało stać się zasadą, a w innych składach – wyjątkiem¹⁹.

Drugi etap walki z TK to przeobrażenie organu opianowanego przez sędziów rekomendowanych przez PiS w swoistego sprzymierzeńca rządu (większości parlamentarnej). Trybunał przestał pełnić rolę niezależnego sądu konstytucyjnego, który kontroluje działalność legislacyjną organów mających kompetencje prawodawcze, a przeobraził się w dziwaczne ciało, nadające pozór prawnej legitymacji poczynaniom rządzących. Kierowane do niego wnioski nie były motywowane wątpliwościami konstytucyjnymi, lecz miały na celu legitymizację przede wszystkim niekonstytucyjnych ustaw przyjmowanych w parlamencie²⁰. Charakterystycznym przykładem tego typu sytuacji jest uzasadnienie planowanych zmian ustawodawczych dotyczących wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada). Znalazło się ono w wyroku TK z dnia 20 czerwca 2017 r., wydanym w składzie obsadzonym wyłącznie przez sędziów rekomendowanych przez PiS²¹. TK uznał w nim m.in. niekonstytucyjność dotychczasowych przepisów ustawowych, przewidujących wybór piętnastu sędziów do KRS przez zgromadzenia sędziów. Rozstrzygnięcie to miało służyć uzasadnieniu planowa-

¹⁸ Warto dodać, że według aktualnych regulacji rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż 30 dni od dnia doręczenia uczestnikom zawiadomienia o jej terminie, a orzeczenia TK zapadają większością głosów. Zob. odpowiednio art. 93 ust. 2 i art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393). Szczegółową analizę zmian ustawodawczych dokonywanych w 2015 i 2016 r. przedstawia W. Sadurski, op. cit., s. 112–121.

¹⁹ Wszystkie wskazane zmiany ustawy o TK zostały przez ten Trybunał uznane za niezgodne z konstytucją. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, Dz. U. z 2018 r., poz. 1077. Zwraca uwagę data ogłoszenia tego wyroku w Dzienniku Ustaw. Jest to jedno z orzeczeń TK zapadłych w analizowanym okresie, których Prezes Rady Ministrów odmówił urzędowego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, pomimo wyraźnej regulacji konstytucyjnej, przewidującej niezwłoczne ogłaszanie orzeczeń TK (art. 190 ust. 2 Konstytucji), oraz ustawowej, w świetle której to Prezes TK jest organem zarządzającym ogłoszenie orzeczeń TK.

²⁰ W. Sadurski, op. cit., s. 126 i nn.

²¹ K 5/17, OTK-A 2017, poz. 48. Wyrok ten zapadł w następującym składzie: M. Warciński, G. Jędrzejek, L. Morawski, M. Muszyński, J. Przyłębska.

nych regulacji, które miały powierzyć kompetencję do elekcji sędziów Sejmowi. W ten sposób nie tylko zakwestionowano niebudzące konstytucyjnych wątpliwości dotychczasowe rozwiązania ustawowe oraz orzecznictwo samego Trybunału²², ale wprost abstrahowano od utrwalonej wykładni art. 187 ust. 1 Konstytucji²³, aby tylko uzasadnić możliwość skrajnego upolitycznienia sędziowskiej części składu KRS.

Wybór pięciu sędziów (w tym trzech na obsadzone już miejsca) pod koniec 2015 r. przez Sejm VIII kadencji uzasadnia podjęcie analizy jeszcze jednej kwestii, tj. problematyki statusu sędziów zasiadających obecnie w TK. Już po wspomnianym wyborze pięciu sędziów dokonany przez Sejm VIII kadencji w przestrzeni publicznej, a później także w literaturze, została sformułowana teza, w myśl której w TK zasiada trzech tzw. sędziów-dublerów. Chodzi o te osoby, które zostały wybrane na miejsca legalnie obsadzone przez Sejm poprzedniej kadencji lub ich późniejszych następców. Uczestnictwo tych osób w składach orzekających jest nawet argumentem występującym w orzecznictwie kwestionującym prawidłowość składu sądu²⁴. Nie budzi natomiast refleksji kwestia sędziów powoływanych do TK w kolejnych latach.

Tymczasem sprawa nie jest jednoznaczna. Od końca 2015 r. mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której *de facto* TK składa się z 18 sędziów, w tym 3 sędziów legalnie wybranych przez Sejm VII kadencji oraz 3 sędziów wybranych na ich miejsca na początku VIII kadencji Sejmu. Jak już wyżej nadmieniono, w późniejszym czasie (po grudniu 2015 r.) Sejm VIII i Sejm IX kadencji dokonywały wyboru kolejnych sędziów do TK na miejsca, które opróżniały się w trakcie trwania tych kadencji. Nie można jednak nie zauważyć, że w momencie gdy w Sejmach VIII i IX kadencji dokonywano wyboru kolejnych sędziów do TK,

parlament każdorazowo dokonywał tego wyboru w sytuacji, w której w rzeczywistości funkcjonowało siedemnastu wybranych sędziów (jeśli nie liczyć sędziego ustępującego). Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, TK składa się z piętnastu sędziów. Powstaje zatem pytanie, czy w momencie, w którym liczba sędziów TK przekracza wartość wskazaną w tym przepisie, Sejm ma w ogóle prawo do wyboru kolejnego, osiemnastego sędziego? Wydaje się, że na tak zadane pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Na tle art. 194 ust. 1 Konstytucji nie można znaleźć żadnego argumentu, który przemawiałby za dopuszczalnością wyboru kolejnego, osiemnastego sędziego, i to w sytuacji, w której wybór jest dokonywany, gdy w Trybunale funkcjonują sędziowie wybrani z naruszeniem prawa. Przeciwnie – wybieranie kolejnych sędziów TK wówczas, gdy trzy prawidłowo wybrane osoby wciąż oczekują na możliwość przystąpienia do wykonywania obowiązków sę-

²² Wyrok TK z 18.07.2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80.

²³ Por. A. Rytel-Warzocho, *Ochrona suwerenności Narodu w czasie kryzysu konstytucyjnego*, [w:] red. K. Grajewski, J. Jirásek (red.), *Zasada suwerenności – fakt czy mit (doświadczenia polskie i czeskie)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 91–92.

²⁴ Zob. przykładowo pkt 263 wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r., 43447/19, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-211127>. Zob. też K. Grajewski, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 302–303 i przywołaną tam literaturę.

dziowskich, jest utrwalaniem stanu w oczywisty sposób niezgodnego z Konstytucją. Legalne uchwały o wyborze sędziów podjęte przez Sejm VII kadencji wciąż nie odnoszą skutków prawnych [...], zaś podjęte bez żadnej podstawy prawnej i wprost sprzeczne z Konstytucją uchwały

o stwierdzeniu „braku mocy prawnej” wyboru sędziów dokonanych przez Sejm VII kadencji oraz o wyborze pięciu sędziów TK w grudniu 2015 r. wciąż „determinują faktyczny stan personalny TK. Z tych powodów należy stwierdzić, że wybór wspomnianych sędziów jest dotknięty wadą prawną”²⁵.

4. Rzeczpospolita Polska – Krajowa Rada Sądownictwa

W 2017 r. dokonano istotnych zmian w przepisach ustawowych regulujących funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa. Do Sejmu trafiły dwa projekty ustaw zmieniających, przy czym pierwszy z nich został po uchwaleniu zawetowany przez Prezydenta²⁶. Zmiany zostały ostatecznie wprowadzone przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r., która weszła w życie w styczniu 2018 r.²⁷

Zasadniczą nowością tej regulacji była zmiana sposobu wyboru do Rady piętnastu sędziów, o których jest mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Jak już wskazano, zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie, niesporne było, że pomimo braku wyraźnego wskazania w art. 187 ust. 1 podmiotu dokonującego wyboru sędziów do Rady, są oni wybierani przez sędziów. Argumentami dla takiej tezy była m.in. wykładnia systemowa tego przepisu, ale także szereg zasad ustrojowych określających pozycję organów władzy sądowniczej (m.in. art. 10, 173, 178 i 186 Konstytucji)²⁸. Analizowana nowelizacja przyznała to uprawnienie Sejmowi (zob. art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej). W praktyce oznacza to, że osoby wybrane przez obie izby parlamentu zdobyły przytłaczającą większość w Radzie: na 25 członków Rady 15 sędziów jest wybieranych przez Sejm, a ponadto w skład Rady wchodzi 4 posłów wybranych przez Sejm i 2 senatorów wybranych przez Senat (art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). Zatem osoby wybrane przez parlament stanowią obecnie 84% składu tego organu. Ponieważ główną kompetencją KRS jest przedstawianie Prezydentowi wniosków o powołania na stanowiska sędziowskie (art. 179 Konstytucji), nie ulega wątpliwości, że nominacje sędziów,

²⁵ K. Grajewski, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 303–304.

²⁶ Druk sejmowy nr 1423/VII kad. Więcej o tym projekcie zob. K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serwaniec (red.), *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2017, s. 100 i nn.

²⁷ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3).

²⁸ Por. M. Matczak, *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 2002)*, maszynopis, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002> [dostęp: 19.09.2023], s. 7–8.

dokonane na podstawie wniosku organu działającego w niekonstytucyjnym składzie, skutkują nienależytą obsadą sądu w rozumieniu przepisów procesowych wówczas, gdy w składzie orzekającym zasiada osoba powołana na urząd sędziego w takim trybie²⁹.

Polityczna presja zmierzająca do szybkiego ukształtowania składu KRS według nowych reguł skutkowałą także pozbawieniem mandatów członków Rady, wybranych do niej na podstawie dotychczasowych przepisów (art. 6 ustawy nowelizującej). Takie rozwiązanie wprowadzono do ustawy pomimo wyraźnego brzmienia art. 187 ust. 3 Konstytucji, w świetle którego kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata. Trzeba dodać, że wnioskodawca nie dostrzegł problemu naruszenia konstytucji. W uzasadnieniu projektu znalazło się bowiem stwierdzenie, że pomimo wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków KRFS, zasada ich czteroletniej kadencji nie została naruszona, gdyż w ustawie w dalszym ciągu przewiduje się czteroletni, a nie np. trzyletni, okres kadencji³⁰.

Przejęcie zdecydowanej większości KRS przez partię rządzącą skutkowało przede wszystkim uzyskaniem znacznego wpływu na obsadzanie stanowisk sędziowskich. Zjawisko to ujawnia się w dwóch sferach. Po pierwsze, Rada, działająca w niekonstytucyjnym składzie, obsadziła nowo powstałe wówczas Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbę Dyscyplinarną³¹ Sądu Najwyższego. Skład obu izb został w pełni wyłoniony przez KRS powołaną na podstawie nowych przepisów. Warto zauważyć, że wśród kompetencji nowych izb SN znalazły się takie, jak orzekanie o ważności wyborów czy decydowanie w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz immunitetów sędziowskich (zob. niżej).

Po drugie, w działalności KRS od 2018 r. można zauważyć to samo zjawisko, o którym wspomniano wyżej w odniesieniu do TK. Rada, będąca konstytucyjnym organem, którego podstawowym zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji), w czasie funkcjonowania w składzie powołanym na podstawie przepisów z 2017 r., jeszcze chyba nigdy nie podjęła działania, które byłoby przejawem wypełniania tej funkcji. KRS nie zauważa ustawodawstwa wprost naruszającego konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, polemizuje z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jest postrzegana jako ciało całkowicie uzależnione od polityków, a za brak niezależności od władzy wykonawczej, rażące naruszenie zasady stania na straży niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów oraz podważanie stosowania prawa UE w sprawach do-

²⁹ Por. uchwałę Sądu Najwyższego (pełny skład – Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW z 2020 r., nr 2, poz. 7.

³⁰ Zob. uzasadnienie projektu ustawy (druk nr 2002/VIII kad.), s. 9.

³¹ W 2022 r. Izba Dyscyplinarna została zlikwidowana. Na jej miejsce utworzono Izbę Odpowiedzialności Zawodowej, której kształt i sposób powoływania też budzi poważne wątpliwości konstytucyjne. Zob. art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1259).

tyczących niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów w 2021 r. została usunięta z Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), której była członkiem-założycielem³². KRS znajduje sobie jednak takie pola aktywności, które nie mają nic wspólnego z konstytucyjną rolą tego organu. Przykładowo: na posiedzeniu odbytym w dniach 5–8 września 2023 r. postanowiła złożyć zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez sędziego SN Włodzimierza Wróbla, znanego z wystąpień w obronie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, krytyka zmian ustawowych wprowadzanych w ostatnich latach, który ukarał grzywną prezesa sądu odmawiającego wydania akt osobowych innego sędziego³³. Osoba ukarana grzywną jest jednocześnie, powołanym przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie zmienionych przepisów, zastępcą rzecznika dyscyplinarnego sądów powszechnych, który wszczynał postępowania dyscyplinarne w stosunku do sędziów protestujących przeciwko naruszaniu pozycji ustrojowej władzy sądowniczej. Nieco wcześniej, na nadzwyczajnym posiedzeniu zwołanym w dniach 28–29 sierpnia 2023 r. na wniosek Ministra Sprawiedliwości KRS podjęła uchwałę, w której m.in. oświadczyła, że ustanowiony w art. 178 ust. 3 Konstytucji zakaz przynależności sędziów do partii politycznych, związków zawodowych oraz zakaz prowadzenia działalności publicznej, której nie da się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jest „permanently łamany przez niektórych aktywnych działaczy stowarzyszeń sędziowskich”. Rada oświadczyła też, że władze stowarzyszeń sędziowskich

uczestniczą razem z innymi stowarzyszeniami niesędziowskimi, takimi jak Komitet Obrony Demokracji i organizacje o podobnym profilu w zgromadzeniach promujących pewne postulaty polityczne i światopoglądowe, takie jak polityka aborcyjna, LGBT+, ideologia gender. Działalność ta wykracza poza Polskę i odbywa się także na forum Parlamentu Europejskiego. Niektórzy sędziowie wręcz szczytą się kontaktami z Komisją Europejską oraz uczestnictwem w inicjowaniu sankcji przeciwko Polsce³⁴.

Uchwałę tę wydało ciało, którego wiceprzewodniczący we wrześniu 2023 r. uczestniczył w zorganizowanej przez wiceministra sprawiedliwości uroczystości

³² *ENCJ Votes to Expel Polish Council of Judiciary (KRS)*, <https://www.encj.eu/index.php/node/605>, [dostęp 19.09.2023]. Zob. też M. Jałoszewski, *Nowa, upolityczniona KRS wyrzucona z ważnej Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. To sygnał dla UE*, <https://oko.press/nowa-upolityczniona-krs-wyrzucona-z-waznej-europejskiej-sieci-rad-sadownictwa-to-sygnal-dla-ue> [dostęp: 19.09.2023].

³³ Komunikat z posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w dniach 5–8 września 2023 r., <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/posiedzenia/2179-komunikat-z-posiedzenia-krajowej-rady-sadownictwa-w-dniach-5-8-wrzesnia-2023-r.html> [dostęp: 19.09.2023].

³⁴ Komunikat Krajowej Rady Sądownictwa dotyczący standardów bezstronności i niezawisłości sędziowskiej oraz sędziowskich organizacji pożytku publicznego, <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/posiedzenia/2150-komunikat-krajowej-rady-sadownictwa-dotyczacy-standardow-bezstronnosci-i-niezawislosci-sedziowskiej-oraz-sedziowskich-organizacji-pozytku-publicznego.html> [dostęp: 19.09.2023].

oddania do użytku budynku sądu, w czasie której wiceminister zachwalał dokonania obecnego rządu, a następnie słowami „pokażmy siłę Zjednoczonej Prawicy” ustawiał obecnych tam sędziów do wspólnego zdjęcia.

5. Rzeczpospolita Polska – Sąd Najwyższy

Podobnie jak w przypadku przepisów zmieniających regulacje dotyczące KRS, w dniu 8 grudnia 2017 r. uchwalono nową ustawę o Sądzie Najwyższym³⁵. Weszła ona w życie na początku kwietnia 2018 r. Ten akt normatywny jest kolejnym przykładem działalności prawodawczej większości parlamentarnej, który powstał praktycznie wyłącznie po go, by uzyskać kontrolę nad Sądem Najwyższym.

Nie sposób zanalizować w tym miejscu wszystkich istotnych rozstrzygnięć zawartych w obszernej ustawie. Zacząć jednak należy nie od wskazania zmian związanych ze strukturą SN, ale przepisów przejściowych, które odnosiły się do statusu prawnego dotychczasowych sędziów SN. W art. 111 § 1 ustanowiono, że sędziowie SN, którzy do dnia wejścia w życie tej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia jej wejścia w życie, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy mają przejść w stan spoczynku. Od takiej zasady wprowadzono jeden wyjątek. Dotyczył on sytuacji, gdy w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy sędzia złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania swojego stanowiska oraz przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, a Prezydent wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego SN. Zatem to władza wykonawcza, bez konieczności żadnego uzasadnienia, otrzymała *de facto* uprawnienie do decydowania o dymisji legalnie powołanych sędziów SN, a ci sędziowie, którzy zdecydowaliby się pozostać w służbie, zostaliby zmuszeni do poddania się upokarzającej procedurze. Dla oceny tego uprawnienia nie miała znaczenia późniejsza zmiana ustawodawstwa, uzależniająca decyzję Prezydenta od uzyskania opinii KRS, ze względu na wskazany już wyżej jej niekonstytucyjny skład oraz całkowite podporządkowanie czynnikom politycznym.

Ponieważ w momencie wejścia w życie ustawy, spośród 73 sędziów SN aż 27 przekroczyło wiek 65 lat, oznaczało to możliwość zaprzestania orzekania przez ponad 35% sędziów tego sądu. Warto podkreślić, że część sędziów nie złożyła wymaganych oświadczeń i dokumentów, ale wydała oświadczenia, w świetle których miała kontynuować swoją służbę do ukończenia 70 lat, czyli zgodnie

³⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst pierwotny: Dz. U z 2018 r., poz. 5). Warto dodać, że – tak samo jak w przypadku KRS – była to druga ustawa o SN procedowana w 2017 r. Pierwszy projekt (zob. druk sejmowy nr 1727/VIII kad.) został uchwalony w dniu 20 lipca 2017 r., a następnie zawetowany przez Prezydenta.

z dotychczasowymi przepisami³⁶. Analizowany przepis miał być zastosowany również do Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, która kończyła wówczas 65 lat. Warto wskazać, że zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji, kadencja Pierwszego Prezesa SN wynosi 6 lat. Zastosowanie przepisu ustawowego w tej sytuacji oznaczałoby w praktyce zanegowanie rozstrzygnięcia konstytucyjnego. Nietrudno zauważyć, że mamy do czynienia z sytuacją podobną do „wygaszenia” mandatów członków legalnie działającej KRS, o którym była mowa już wyżej. Dokonywanie ustawą zwykłą faktycznych zmian w konstytucji stało się, jak widać, swoistą normą praktyki ustawodawczej.

By dopełnić obrazu planowanej „czystki” w SN, należy jeszcze wspomnieć, że ustawodawca wyraźnie przewidział możliwość powstania konieczności wyboru nowego Pierwszego Prezesa na skutek zastosowania nowych przepisów dotyczących przejścia sędziów w stan spoczynku. W art. 111 § 4 ustawy o SN uregulowano tę kwestię poprzez nałożenie na Zgromadzenie Ogólne SN obowiązku wybrania pięciu kandydatów na Pierwszego Prezesa (zamiast, jak dotychczas, dwóch), przy czym wybór kandydatów miał być dokonany dopiero wówczas, gdy dojdzie do obsadzenia 110 stanowisk sędziowskich w SN. Nietrudno zauważyć, że ta regulacja miała na celu doprowadzenie do głosowania (wybrania kandydatów) dopiero wtedy, gdy „nowi” sędziowie, powoływani na wniosek niekonstytucyjnie obsadzonej KRS, osiągną większość w tym sądzie lub też będą w stanie wybrać co najmniej jednego kandydata³⁷.

Za najważniejszą zmianę ustrojową w SN należy uznać powołanie dwóch nowych izb: Izby Dyscyplinarnej (dalej: ID) oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (dalej: IKNiSP). Samo powołanie tych struktur może nie byłoby zdarzeniem nadzwyczajnym, gdyby nie fakt, że obie te izby zostały w pełni obsadzone po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, a zatem przez sędziów powołanych przy udziale niekonstytucyjnie obsadzonej KRS. Doszło zatem do sytuacji, w której w tak ważnych sprawach jak rozpoznawanie protestów wyborczych, orzekanie o ważności wyborów, rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych (IKNiSP – art. 26 ustawy o SN), orzekanie w sprawach dyscyplinarnych sędziów SN oraz m.in. adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów i sędziów sądów powszechnych (ID – art. 27 ust. 1 ustawy o SN), mieli orzekać sędziowie ściśle związani z ugrupowaniem sprawującym władzę. Wypada jeszcze podkreślić, że Izba Dyscyplinarna nosiła cechy utworzonego niezgodnie z konstytucją sądu wyjątkowego, którego powołanie jest dopuszczalne tylko na czas wojny (por. art. 175 ust. 2 Konstytucji). Szczególna pozycja Prezesa ID, a przede wszystkim jego szeroka autonomia w stosunku do Pierwszego Prezesa SN (w tym także w stosunkach zewnętrznych), wyodrębnie-

³⁶ W. Sadurski, op. cit., s. 166.

³⁷ Warto jeszcze dodać, że w art. 111 § 2 ustawy sformułowano swoistą propozycję w stosunku do dotychczasowych sędziów SN, którzy – składając w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy odpowiednie oświadczenie – mogli przejść w stan spoczynku.

nie organizacyjne ID, odrębny budżet ID, określenie właściwości rzeczowej tej izby w sposób szczególnie wskazują, że można

zakwalifikować ją jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji lub co najmniej jako organ sądowy nieprzewidziany w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że przekazanie temu organowi uprawnień z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sprawach dyscyplinarnych oraz innych sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego stanowi jednoznaczne naruszenie Konstytucji. Należy przy tym pamiętać, że kompetencją Izby Dyscyplinarnej, której skład osobowy został powołany w szczególnie sposób, objęto także konkretne czyny popełnione przed ustanowieniem tej izby. W tym sensie spełnia ona charakterystykę sądu wyjątkowego także w wąskim znaczeniu, jako sądu stworzonego *ex post*, który ma orzekać w konkretnych, indywidualnych sprawach³⁸.

Podsumowanie

Wprowadzenie i respektowanie kadencyjności prezesów sądów stało się w Republice Czeskiej podstawą stabilnej formy organizacji sądownictwa w sytuacji wyraźnego braku woli politycznej do powołania niezależnej rady sądownictwa z uprawnieniami kadrowymi.

Sąd Konstytucyjny trzymał się swoich konkretnie sformułowanych zasad (zakaz czasowego delegowania sędziego do pracy w ministerstwie, powoływanie wiceprezesa Sądu Najwyższego wyłącznie spośród sędziów tego sądu, zakaz odwoływania urzędników sądowych bez udziału środowiska sędziowskiego). Sąd Konstytucyjny, dopuszczając kadencyjność prezesów sądów, *de facto* zaakceptował fakt nieustanowienia samorządu sędziowskiego.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 6 października 2010 r. pozwolił na wprowadzenie kadencyjności prezesów sądów, dając tym samym władzy wykonawczej możliwość okresowego wpływania na to, kto będzie kierował sądami i w pewnym sensie odblokowując administrację sądów. Można zatem postrzegać to orzeczenie jako kompromis, jak dotąd najbardziej przychylny władzy wykonawczej, który również w tym przypadku mógłby stworzyć zrównoważoną, stabilną sytuację. Można zatem uznać, że wyrok ten oznaczał koniec przedłużającego się ośmioletniego konfliktu o kształt organizacji sądownictwa.

Konstytucyjna regulacja prawna organizacji sądownictwa w Republice Czeskiej jest stosunkowo stabilna i opiera się na gwarancjach niezależności sądów

³⁸ W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1–2, s. 29–30. W późniejszym czasie ID została zastąpiona Izłą Odpowiedzialności Zawodowej – zob. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1259). Nie cechuje się ona już tak daleko idącymi odrębnościami, jak Izba Dyscyplinarna, jednak m.in. sposób jej powoływania oraz możliwość zasiadania w niej osób powołanych przez niekonstytucyjnie obsadzoną KRS w dalszym ciągu wzbudzają wątpliwości konstytucyjne.

i niezawisłości sędziów oraz na tradycyjnie ważnej roli Ministerstwa Sprawiedliwości. W latach 2000–2010 narastała debata na temat tego, czy rola Ministerstwa Sprawiedliwości powinna zostać zastąpiona niezależną radą sądownictwa. Rady sądownictwa istnieją obecnie w zdecydowanej większości krajów europejskich, w tym we Francji, Włoszech, Polsce i na Słowacji. W literaturze wskazuje się jednak również na pułapki związane z istnieniem takich ciał³⁹.

Jeśli chodzi o sytuację w Polsce, to przedstawione rozważania, choć ukazujące jedynie wybrane zdarzenia związane z regulacją pozycji ustrojowej władzy sądowniczej, potwierdzają postawioną wyżej tezę o systemowym ataku rządzącej większości parlamentarnej, utworzonego przez nią rządu oraz wspierającego ją Prezydenta na praktycznie wszystkie organy trzeciej władzy. W żadnym wypadku nie można tu mówić o incydentalnym charakterze podejmowanych działań. Należy je uznać za realizację przemyślanej strategii przejścia kontroli politycznej nad tymi organami, która była realizowana głównie, choć nie tylko, poprzez bardzo częste uchwalanie ustaw rażąco niezgodnych z konstytucją, co z punktu widzenia zasady nadrzędności konstytucji oznacza dokonywanie materialnych zmian w ustawie zasadniczej z pominięciem przewidzianego konstytucją trybu (por. art. 235 Konstytucji).

Dokonywane wyjątkowo często zmiany regulacji prawnych, niekonstytucyjna praktyka w zakresie nominacji sędziowskich, wprowadzenie represyjnych rozwiązań w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz praktyka wszczynania postępowań dyscyplinarnych za treść wydawanych przez sędziów orzeczeń, w tym także za stosowanie prawa UE, represjonowanie sędziów wydających orzeczenia niekorzystne dla rządzących (np. *casus* sędziego I. Tulei), błyskawiczne kariery (awanse) osób jednoznacznie kojarzonych lub sprzyjających obozowi sprawującemu władzę, manipulacje składami sędziowskimi (np. w TK), to tylko niektóre ze zjawisk występujących obecnie w Polsce. Do pełni obrazu należy jeszcze dodać wytworzony przez te zjawiska chaos, objawiający się przede wszystkim wydawaniem w istotnych sprawach sprzecznych orzeczeń przez „starych” i „nowych” sędziów. Ci drudzy bardzo często, jeśli nie zawsze, dążą do legitymizowania zmian wprowadzanych przez rządzących, co oznacza również legitymizację dla ich pozycji i stanowisk. Jeśli się wspomni jeszcze o nowej instytucji prawnej w postaci skargi nadzwyczajnej, która umożliwia zaskarżenie większości prawomocnych rozstrzygnięć sądów, uzyskujemy swoisty stan wyjątkowy w sądownictwie, który uzasadnia postawienie pytania o stan realizacji prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPCz⁴⁰.

³⁹ Por. D. Kosař: *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. New York 2016, s. 389–432.

⁴⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8, oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

Bibliografia

- ENCJ Votes to Expel Polish Council of Judiciary (KRS), <https://www.ency.eu/index.php/node/605> [dostęp: 19.09.2023].
- Grajewski K., *Trybunał Konstytucyjny czy trybunał dublerów?*, [w:] B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Hannie Suchockiej*, Poznań 2023.
- Grajewski K., *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec (red.), *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2017.
- Grajewski K., Uziębło P., *Podstawowe założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 6.
- Jałoszewski M., *Nowa, upolityczniona KRS wyrzucona z ważnej Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. To sygnał dla UE*, <https://oko.press/nowa-upolityczniona-krs-wyrzucona-z-waznej-europejskiej-sieci-rad-sadownictwa-to-sygnal-dla-ue> [dostęp: 19.09.2023].
- Kalendarium wydarzeń*, [w:] P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego czerwiec 2015 – marzec 2016*, Warszawa 2017.
- Komunikat Krajowej Rady Sądownictwa dotyczący standardów bezstronności i niezawisłości sędziowskiej oraz sędziowskich organizacji pożytku publicznego, <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/posiedzenia/2150-komunikat-krajowej-rady-sadownictwa-dotyczacy-standardow-bezstronnosci-i-niezawislosci-sedziowskiej-oraz-sedziowskich-organizacji-pozytku-publicznego.html> [dostęp: 19.09.2023].
- Komunikat z posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w dniach 5–8 września 2023 r., <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/posiedzenia/2179-komunikat-z-posiedzenia-krajowej-rady-sadownictwa-w-dniach-5-8-wrzesnia-2023-r.html> [dostęp: 19.09.2023].
- Kosař D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, New York 2016.
- Kysela J. (red.), *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*, Kancelář Senátu, Praha 2008.
- Matczak M., *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 2002)*, maszynopis, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002> [dostęp: 19.09.2023].
- Rytel-Warzocha A., *Ochrona suwerenności Narodu w czasie kryzysu konstytucyjnego*, [w:] K. Grajewski, J. Jirásek (red.), *Zasada suwerenności – fakt czy mit (doświadczenia polskie i czeskie)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.
- Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020.

- Šipulová K., Urbániková M., Kosař D., *Nekonečný příběh Nejvyšší rady soudnictví: Kdo ji chce a proč ji pořád nemáme?* „Časopis pro právní vědu a praxi“ 2021, roč. 29, č. 1.
- Wintr J., *Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu?*, „Jurisprudence“ 2010, nr 8.
- Wróbel W., *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra“ 2019, nr 1–2.
- Wyrzykowski M., „*Wrogie przejęcie*” porządku konstytucyjnego, <http://konstytucyjny.pl/wrogie-przejecie-porzadku-konstytucyjnego-miroslaw-wyrzykowski/> [dostęp: 14.09.2023].

Změny v úpravě systémového postavení soudní moci v České republice a Polské republice

Abstrakt

Studie se věnuje problematice systémového postavení soudnictví v České republice a Polské republice. V úvodu autoři představují ústavní úpravu soudní moci v obou zemích. Následuje rozbor zákonné úpravy a judikatury Ústavního soudu České republiky ve sportovních věcech týkajících se jmenování předsedů soudů. Dále jsou představeny nejdůležitější prvky ústavní krize v Polsku. Autoři dospívají k závěru, že ústavněprávní systémové postavení soudní moci v obou zemích je obecně stabilní a odpovídá standardům demokratických států. V Polsku však hluboké a protiústavní zákonné změny zavedené od roku 2015 směřovaly k podřízení soudní moci politickému vlivu.

Klíčová slova: soudní moc, nezávislost soudů, nezávislost soudců, funkční období předsedů soudů, ústavní krize v Polsku.

Changes in the regulation of the constitutional position of the judiciary in the Czech Republic and the Republic of Poland

Abstract

The article is devoted to the problem of the constitutional position of the judiciary in the Czech Republic and Poland. At first, the authors present the constitutional regulation of judicial power in both countries. Then, the statutory regulations and case law of the Constitutional Court of the Czech Republic in cases related to the dispute over the appointment of court presidents were analyzed. The most important elements of the constitutional crisis in Poland are also pointed out. The authors conclude that the constitutional position of the judiciary in both countries is generally stable and corresponds to the standards of democratic states. However, in Poland, profound and unconstitutional statutory changes, introduced since 2015, were aimed at subordinating the judiciary to political influence.

Keywords: judicial power, independence of courts, independence of judges, tenure of court presidents, constitutional crisis in Poland.