Daniel Knaga

Niezawisłość sędziowska jako konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
pod kierunkiem dr hab. Konrada
Składowskiego, prof. UŁ
w dyscyplinie nauki prawne

Łódź 2023

SPIS TREŚĆI

WYKAZ SKRÓTÓW 3

WSTĘP 4

CZĘŚĆ I: GENEZA I POJĘCIE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ 11

Rozdział I: Geneza niezawisłości sędziowskiej 11

1.1 Kształtowanie się pojęcia niezawisłości sędziowskiej 11
1.2 Niezawisłość sędziowska w polskim prawie 18

Rozdział II: Pojęcie niezawisłości sędziowskiej 49

2.1 Charakter niezawisłości sędziowskiej 49
2.2 Definicja niezawisłości sędziowskiej 56
2.3 Podległość Konstytucji i ustawom 66
2.4 Wewnętrzna niezależność i sumienie sędziego 84
2.5 Bezstronność w stosunku do uczestników postępowania 94
2.6 Wolność wypowiedzi sędziego 105

CZĘŚĆ II: GWARANCJE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ 115

Rozdział I: Gwarancje ustrojowe 116

1.1 Tryb powoływania sędziów 116
1.2 Immunitet sędziowski 136
1.3 Stałość zawodu sędziego (nieusuwalność i nieprzenoszalność) 152
1.4 Apolityczność sędziego 178
1.5 Wynagrodzenie i warunki pracy odpowiadające godności urzędu i zakresowi obowiązków 194
1.6 Kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej 209
1.7 Stan spoczynku 259

Rozdział II: Gwarancje procesowe 280

2.1 Jawność postępowania sądowego 280
2.2 Swobodna ocena dowodów 294

2.3 Tajność narady i głosowania 303
2.4 Wyłączenie sędziego od orzekania w konkretnej sprawie 310

Rozdział III: Krajowa Rada Sądownictwa jako organ stojący na straży niezawisłości sędziowskiej 320

3.1 Geneza Krajowej Rady Sądownictwa 320
3.2 Skład Krajowej Rady Sądownictwa 329
3.3 Kompetencje i postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa 355
3.4 Postulaty *de lege ferenda* 370

CZĘŚĆ III: OGRANICZENIA NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ 375

Rozdział I: Procesowe ograniczenia niezawisłości sędziowskiej 375

1.1 Związanie wytycznymi sądu odwoławczego w danej sprawie 375
1.2 Związanie orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu 386
1.3 Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego 394
1.4 Związanie wykładnią prawa zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 405

Rozdział II: Nadzór administracyjny nad sądami jako zagrożenie dla realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej 417

2.1 Pojęcie nadzoru administracyjnego 417
2.2 Środki nadzoru stanowiące zagrożenie dla realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej 426
2.3 Postulaty *de lege ferenda* 439

ZAKOŃCZENIE 443

BIBLIOGRAFIA 450

WYKAZ SKRÓTÓW

TUE – Traktat o Unii Europejskiej

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

KKP – Karta Praw Podstawowych

EKPC – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego

k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego

k.p. – Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy

k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny

k.p.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego

p.u.s.w. – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku Prawo o ustroju sądów wojskowych

p.u.s.p. – Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych

p.u.s.a – Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych,

p.p.s.a. – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Dz. U. – Dziennik Ustaw

UE – Unia Europejska

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

ENCJ – Europejska Sieć Rad Sądownictwa

KRS – Krajowa Rada Sądownictwa

SN – Sąd Najwyższy

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

SA – Sąd Apelacyjny

SO – Sąd Okręgowy

GIODO – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

WSTĘP

Władza sądownicza stanowi istotny element w systemie podziału władz. Jednocześnie ma w nim szczególną rolę, ponieważ została uznana nie tylko za władzę równoważną władzy ustawodawczej i wykonawczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), ale również za władzę odrębną i niezależną (art. 173 Konstytucji RP), co w istocie oznacza, że pozostałe władze nie mogą w żaden sposób ingerować w jej funkcjonowanie.

Sądy i trybunały realizując władzę sądowniczą poprzez wymierzanie sprawiedliwości przyczyniają się do urzeczywistnienia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo to oznacza „możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia”[1]. „Art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego”[2].

Jednym z komponentów prawa do sądu jest zasada niezawisłości sędziowskiej, która poprzez zapewnienie sędziom ochrony przed naciskami innych podmiotów, zwłaszcza organów pozostałych władz, ma zabezpieczać swobody obywatelskie. W tym kontekście niezawisłość sędziowska zabezpiecza realizację prawa do sądu, aby wszystkie sprawy i spory dotyczące jednostki mogły znaleźć rozpoznanie i rozstrzygnięcie przez sąd dający gwarancję podejmowania obiektywnych, sprawiedliwych, i słusznych decyzji[3]. Jak słusznie wskazuje TSUE wymóg niezawisłości sędziowskiej stanowi „integralny element sądzenia”. Niezawisłość sędziowska wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej, jak również podstawowego prawa każdego człowieka do rzetelnego procesu sądowego nie tylko jako fundamentalna gwarancja korzystania z wszelkich uprawnień przynależnych obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, ale także ze względu na nieusuwalną potrzebę i konieczność ochrony wartości wymienionych w art. 2 TUE, do których zalicza się godność, wolność, demokrację, równość, państwo prawa i poszanowanie praw człowieka. Bezwzględnie

[1] L. Garlicki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji,* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, s. 2.
[2] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, Państwo i Prawo nr 11-12/1997, s. 92.
[3] Por.. L. Garlicki, *Prawo do sądu (rozważania de lege fundamentale ferenda)*, Annales UMCS Sectio G, vol. XXXVII/1990, s. 59-60.

przestrzegany przez państwa członkowskie Unii Europejskiej wymóg niezawisłości sędziowskiej nie podlega najdrobniejszej modyfikacji przez władze państw członkowskich[4].

Sedno niezawisłości sędziowskiej tkwi przede wszystkim w osobie sędziego, którego wbrew jego woli nie można zmusić do niezawisłości, ani jej pozbawić. Sędzia nie jest jednak głównym „beneficjentem" niezawisłości, ale jej nośnikiem, depozytariuszem i strażnikiem w interesie ogólnym, tj. dla dobra wymiaru sprawiedliwości i w interesie indywidulanym stron postępowania sądowego. Ten, który rozstrzyga spór prawny i w sposób stanowczy przesądza o wolnościach i prawach innych, musi być bezstronny i profesjonalny w swojej działalności tak, aby uczestnicy stosunków prawnych nie mieli uzasadnionych wątpliwości co do motywów jego działania i sprawiedliwości podjętej decyzji. Bez niezawisłości arbitra rozstrzygającego spory prawne nie ma zaufania społecznego do sądu jako organu władzy zapewniającego realizację wolności i praw jednostki, a władza sądzenia zatraca swój sens. Dlatego też jak słusznie wskazał Michał Pietrzak „sądownictwo ze względu na swój niezawisły charakter nie jest poddawane kontroli przez instytucje czy organy, uplasowane poza jego strukturami organizacyjnymi. Kontrola orzeczeń i postanowień sądowych, z punktu widzenia zgodności ich z obowiązującym prawem, dokonywana jest w toku instancji. […] Orzecznictwo sądowe podlega ocenie niezależnej opinii publicznej. Szczególną rolę odgrywa kontrola orzeczeń sądowych, dokonywana przez naukę prawa w postaci krytycznych komentarzy, glos i innego rodzaju opracowań. Warunkiem jej efektywności jest swoboda badań naukowych i ogłaszanie ich wyników"[5].

O niezawisłości sędziego decyduje również jego postawa. To przede wszystkim sędzia powinien dbać o to, aby być niezawisły między innymi poprzez oderwanie się od swoich poglądów w sferze religijnej, politycznej, etycznej itp.[6] Istotę odporności sędziów na naciski polityczne obrazuje stwierdzenie Prezesa Sądu Najwyższego USA, który w odpowiedzi na krytykę prezydenta Stanów Zjednoczonych pod adresem rzekomej stronniczości sędziego w kontekście wydanego przez niego orzeczenia przeciwko nakazowi azylowemu dla migrantów powiedział, że „nie mamy sędziów Obamy ani Trumpa, sędziów Busha czy Clintona. Mamy

[4] Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku, w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615 oraz A. M. Świątkowski, *Niezawisłości, bezstronność i niezależność – specyficzne, bezwzględnie obowiązujące, cechy zatrudnienia w zawodzie sędziego*, Palestra nr 3/2020, s. 62-63.

[5] M. Pietrzak, *Model demokratycznego państwa prawnego*, Studia Konstytucyjne t. 7/1990, s. 19.

[6] Zob. G. Borkowski, K. Gajda-Roszczynialska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r, Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 2*, Przegląd Sądowy nr 7-8/2021, s. 33-34.

do czynienia z niezwykłą grupą oddanych i bezstronnych sędziów, którzy robią wszystko, co w ich mocy, aby w sposób równy realizować prawo do sądu”[7].

Ze względu na istotną rolę niezawisłości w funkcjonowaniu władzy sądowniczej polska doktryna poświęciła jej dużo uwagi, czego efektem jest kilka monografii oraz szereg innych publikacji naukowych. Jedna z najstarszych monografii wydanych po uchwaleniu obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, która za swój przedmiot uczyniła niezawisłość sędziowską pochodzi z 2004 roku. Jej autorem jest Maciej Rogalski, a praca nosi tytuł „Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym”. Następnie w 2009 roku wydano monografię autorstwa Grzegorza Ławnikowicza pt. „Idea niezawisłości sędziowskiej w porządku prawnym i myśli prawniczej II Rzeczypospolitej”. Wreszcie w ostatnim czasie ukazały się dwie prace: „O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach: wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności” autorstwa Anny Machnikowskiej oraz „Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym” autorstwa Anety Łazarskiej. Obie monografie wydano w 2018 roku. Na uwagę zasługują również inne monografie dotyczące niezawisłości, które mają charakter zbiorowy albo w których niezawisłość sędziowska jest jednym z obiektów badawczych. Wśród nich wskazać należy choćby na prace wydane w ciągu ostatniego pięciolecia pod tytułem: „Judicial management versus independence of judiciary” pod redakcją Dobrosławy Szumiło-Kulczyckiej i Katarzyny Gajdy-Roszczynialskiej z 2018 roku; „Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów” autorstwa Jacka Barcika z 2019 roku; „Niezależność sądów i niezawisłość sędziów: miscellanea”, pod redakcją Marcina Dąbrowskiego, Jarosława Szymanka, Marcina Michała Wiszowatego i Jacka Zaleśnego z 2020 roku; „Niezawisłość sędziego a niezależność adwokata w procesie” autorstwa Andrzeja Malickiego z 2020 roku oraz „Dyscyplinowanie sędziów: model odpowiedzialności dyscyplinarnej a zagrożenia dla sędziowskiej niezawisłości” autorstwa Piotra Kardasa z 2020 roku.

Pomimo dość bogatego dorobku doktrynalnego dotyczącego zagadnienia niezawisłości sędziowskiej pojęcie to w kontekście postępujących zmian ustawodawczych ciągle uzyskuje szczególne uzasadnienie. Druga dekada XXI wieku przyniosła bowiem nasilenie się tendencji populistycznych, co w wymiarze ustrojowym wiązało się z kwestionowaniem podstawowych zasad demokracji liberalnej. Obszarem sporu politycznego w Polsce stało się kwestionowanie pozycji ustrojowej sądów oraz wypracowanych wcześniej relacji w obszarze władza

[7] Za: *ibidem*, s. 34.

sądownicza a władza ustawodawcza i wykonawcza. Pojawiła się narracja polityczna sugerująca, że mandat polityczny, uzyskany przez przedstawicieli narodu w wolnych wyborach, uprawnia polityków do bezpośredniego przesądzania o sposobie funkcjonowania władzy sądowniczej. Spór objął szereg elementów wchodzących w zakres wymiaru sprawiedliwości. Sytuacje te znalazły się w obszarze zainteresowania organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza Rady Europy i Unii Europejskiej. Dało o sobie znać szczególne zaangażowania Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka wydały szereg orzeczeń kwestionujących zgodność z zasadami państwa prawa, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wprowadzonych przez obecny obóz polityczny mechanizmów wpływających na status sędziów oraz sposób wykonywania przez nich zadań obejmujących wymiar sprawiedliwości. Dokonane zmiany w zakresie sądownictwa zachęcają, by w sposób systemowy zrekonstruować pojęcie niezawisłości sędziowskiej wraz z jej elementami, gwarancjami i ograniczeniami, a także zbadać skuteczność regulacji prawnych w stosunku do wypracowanych w tym zakresie standardów.

Niniejsza dysertacja została poświęcona przede wszystkim rekonstrukcji dogmatycznego (obwiązującego) modelu niezawisłości sędziowskiej (w ujęciu ustrojowym) i zbadaniu jego efektywności z wysunięciem propozycji potrzebnych w tym zakresie zmian. Praca powstała w głównej mierze przy wykorzystywaniu metody dogmatycznej, za pomocą której zostały opisane oraz wyjaśnione konstytucyjne i ustrojowe regulacje normujące niezawisłość sędziowską, jej gwarancje oraz ograniczenia. W ramach tej metody szeroko korzystam z dorobku krajowego piśmiennictwa, a także orzecznictwa Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pomocniczo korzystam także z metody historycznej. W tym zakresie w pracy przedstawiono zarys kształtowania się pojęcia niezawisłości sędziowskiej zarówno w sferze globalnej jak i w polskim prawie. Poza tym ustawodawstwo obowiązujące w latach 1918-1989 jest często wykorzystywane jako punkt wyjścia do komentowania współczesnych regulacji. W pacy posługuję się również metodą prawnoporównawczą. Celowo jednak nie został wyodrębniony osobny rozdział zawierający uwagi komparatystyczne, ponieważ liczne odniesienia do zagranicznych systemów prawnych i doktryn są sformułowane na marginesie rozważań opisujących poszczególne elementy niezawisłości sędziowskiej, jej gwarancje oraz ograniczenia. Praca w szerokim zakresie opiera się także na materiałach w postaci różnego rodzaju opinii, deklaracji, zaleceń i raportów opracowanych przez krajowe i

ponadnarodowe instytucje powołane do monitorowania stanu niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

Zamierzonymi celami niniejszej pracy są:

1) określenie znaczenia niezawisłości sędziowskiej;
2) analiza regulacji i funkcjonowania jej gwarancji;
3) ustalenie norm prawnych zawierających zagrożenia dla realizacji niezawisłości sędziowskiej i praktyczny wymiar tych zagrożeń;
4) zaproponowania postulatów *de lege ferenda* zmierzających do pełnej realizacji niezawisłości sędziowskiej.

Poprzez osiągnięcie wyżej wymienionych celów badawczych postaram się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy w warunkach niezachowania gwarancji niezawisłości sędziów możliwa jest realizacja rządów prawa. Na przykładzie systemowych naruszeń chciałbym również zbadać, czy bez faktycznej realizacji niezawisłość sędziowskiej możliwa jest ochrona praw obywateli, czy też niezawisłość jest niezbędnym warunkiem tej ochrony.

Od strony strukturalnej praca dzieli się na trzy części, które z kolei dzielą się na rozdziały, które następnie ulegają podziałowi na podrozdziały. W części pierwszej pracy zatytułowanej „Geneza i pojęcie niezawisłości sędziowskiej" zawarte są dwa rozdziały. Pierwszy z nich ma wymiar historyczny. Przedstawiam w nim początki i ewolucję zasady niezawisłości sędziowskiej na świecie, a następnie w polskim prawie i wykazuję, że początkiem kształtowania się niezawisłości w dzisiejszym rozumieniu tej zasady jest epoka oświecenia. W Polsce niezawisłość sędziowska pojawiła się w Konstytucji marcowej z 1921 roku i choć została utrzymana pod rządami Konstytucji kwietniowej z 1935 roku, niemal przez cały czas okresu dwudziestolecia międzywojennego była znacząco ograniczona poprzez ustawowe regulacje zezwalające na zawieszenie zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów w okresie reorganizacji sądownictwa przeprowadzonej na podstawie aktu ustawodawczego. Analizując okres po 1945 roku dochodzę do wniosku, że Konstytucja lipcowa z 1952 roku gwarantowała sądom jedynie pozorną niezawisłość. Przełomowy w historii polskiego sądownictwa okazał się rok 1989 roku. Wprowadzenie monteskiuszowskiego podziału i równoważenia władzy nadało sądownictwu rangę trzeciej, oddzielnej władzy konstytucyjnej, której atrybutem koniecznym stały się niezawisłość, niezależność i bezstronność sędziowska wyraźnie wyeksponowane w Konstytucji RP z 1997 roku. W rozdziale II pt. „Pojęcie niezawisłości sędziowskiej" podejmuję się przede wszystkim próby scharakteryzowania i zdefiniowania niezawisłości. Wskazuję, że charakter niezawisłości sędziowskiej ma wielopłaszczyznowy wymiar. Niezawisłość może być bowiem badana i oceniana z

perspektywy: zasady ustroju państwa, uprawnienia i obowiązku sędziego oraz prawa podmiotowego jednostki do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd. W części poświęconej definicji niezawisłości sędziowskiej dokonuję zestawienia poglądów przedstawicieli doktryny na ten temat, aby dojść do wniosku o wielości interpretacji pojęcia „niezawisłości sędziowskiej". Opracowuję własną definicję o charakterze opisowym wskazując jednocześnie, że definicje syntetyczne nie oddają w pełni istoty niezawisłości. W dalszej części rozdziału opisuję poszczególne elementy składowe tej definicji, takie jak: podległość Konstytucji i ustawom, wewnętrzna niezależność i sumienie sędziego, bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, wolność wypowiedzi sędziego.

W części II dysertacji zawarte są rozważania na temat gwarancji niezawisłości sędziowskiej, rozpoczynając je od gwarancji ustrojowych, następnie gwarancje procesowe, a kończąc na KRS jako organu stojącego na straży niezawisłości. Do gwarancji ustrojowych zaliczam: tryb powoływania sędziów, immunitet sędziowski, stałość zawodu sędziego (nieusuwalność i nieprzenoszalność), apolityczność sędziego, wynagrodzenie i warunki pracy odpowiadające godności urzędu i zakresowi obowiązków, kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej, stan spoczynku. Gwarancje procesowe obejmują moim zdaniem: jawność postępowania sądowego, swobodną ocena dowodów, tajność narady i głosowania, wyłączenie sędziego od orzekania w konkretnej sprawie. Ważną, wręcz fundamentalną, gwarancją niezawisłości sędziowskiej jest istnienie niezależnej Krajowej Rady Sądownictwa jako organu, który z założenia ustrojodawcy ma strzec tej zasady. W rozdziale poświęconym Krajowej Radzie Sądownictwa opisuję genezę jej powstania, kompetencje i postępowanie przed KRS, a także skład ze szczególnym uwzględnieniem zmian z 2017 roku dotyczących wyboru sędziów przez Sejm do Rady oraz formułuje postulaty *de lege ferenda*, które moim zdaniem przywrócą i usprawnią konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sądownictwa.

Część III pracy poświęcona jest ograniczeniom niezawisłości sędziowskiej. W rozdziale I opisuję procesowe ograniczenia niezawisłości, do których zaliczam: związanie wytycznymi sądu odwoławczego w danej sprawie, związanie orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu, nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz związanie wykładnią prawa zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wskazuję, że wszystkie powyższe ograniczenia są ograniczeniami dozwolonymi, ponieważ przyczyniają się do realizacji innych zasad, wobec których niezawisłości ma charakter komplementarny. Inaczej, rzecz ma się z nadzorem administracyjnym nad sądami, któremu poświęcony został rozdział II. W tej części pracy dochodzę do wniosku, że zarządzanie sądami w sferze, która nie jest zawiązana z

pełnieniem urzędu przez sędziego jest niezbędne w celu zapewnienia sądom warunków do wypełniania powierzonych im zadań. Krytycznie odnoszę się jednak do nadzoru administracyjnego jako formy tego zarządzania, a także do powierzenia tego nadzoru władzy wykonawczej. Moim zdaniem obecne regulacje w tym zakresie z uwzględnieniem sumy uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości w istotny sposób godzą w zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W celu przywrócenia stanu zgodnego z konstytucyjnym porządkiem proponuję zmiany – przede wszystkim zmianę formy nadzoru na formę zarządzania, a także powierzenie kompetencji w tym zakresie niezależnej KRS lub innemu organowi utworzonemu w tym celu, który nie będzie podlegał ani władzy ustawodawczej, ani władzy wykonawczej.

Niniejsza praca koncentruje się wokół problematyki niezawisłości sędziowskiej w ujęciu ustrojowym. Poza zakresem rozważań pozostawiono analizę gwarancji niezawisłości sędziowskiej sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz członków Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego, z uwagi na ich odrębny status ustrojowy. Podobnie poza zakresem rozważań pozostawiono analizę instytucji niezawisłości sędziowskiej w postępowaniach sądowych, zdając sobie sprawę, że w zakresie postępowania karnego i cywilnego powstały już szersze opracowania. Mając na uwadze charakterystyczną w ostatnim czasie dynamikę zmian legislacyjnych w obszarze istotnym dla podjętej problematyki, opracowanie uwzględnia stan prawny aktualny na dzień 31 grudnia 2022 roku.

CZĘŚĆ I: GENEZA I POJĘCIE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ

Rozdział I: Geneza niezawisłości sędziowskiej

1.1 Kształtowanie się pojęcia niezawisłości sędziowskiej

Zasada niezawisłości sędziowskiej jest fundamentem demokratycznych porządków prawnych oraz koniecznym elementem prawa do sądu. Nie jest ona jednak zasadą znaną od wieków. Zanim doszło do jej ukształtowania, wcześniej istniały pewne idee, jak idea sprawiedliwości, czy też idea podległości sędziego prawu, które stanowiły podwaliny niezawisłości sędziowskiej we współczesnym rozumieniu tej zasady. Niezawisłość sędziowska wyrosła z tych idei, a następnie wyewoluowała do postaci, która określana jest obecnie w większości prawodawstw demokratycznych państw jako podstawowa gwarancja do wydania bezstronnego i sprawiedliwego orzeczenia sądowego.

Idea sprawiedliwości, która była protoplastem zasady niezawisłości sędziowskiej dostrzegana jest już w Starym Testamencie w części poświęconej Mojżeszowi, który postrzegany był jako pierwszy sędzia całego narodu żydowskiego. W czasie wyjścia Izraelitów z egipskiej niewoli rozstrzygał on wszelkie spory kierując się prawem boskim, sprawiedliwością i bezstronnością. Przybrane mu do pomocy w tym celu osoby musiały odznaczać się szlachetnymi cechami charakteru. Podkreślano, że sędziowie mieli sądzić po wysłuchaniu stron oraz nie zważać na jakiekolwiek prezenty, a także groźby, aby chronić swoją niezależność[8]. Mojżesz miał wyszukać „sobie z całego ludu dzielnych, bojących się Boga i nieprzekupnych mężów, którzy się brzydzą niesprawiedliwym zyskiem”[9]. Nowy Testament wielokrotnie przestrzegał sędziów przed stronniczością i uprzedzeniami, w szczególności przed naciskami tłumu, który mógł skutecznie wypaczyć ostateczne rozstrzygnięcie[10]. Sędzia postrzegany był jako swego rodzaju wzór do naśladowania, który miały wykonywać wolę boską. Prawo utożsamiano bowiem z prawem nadanym przez Boga, a największym sędzią był przecież król. Każde sprzeniewierzenie się niezależności traktowano zatem jako grzech.

Nowy Testament dostarcza szereg przykładów sprzeniewierzenia się idei wydania sprawiedliwego i bezstronnego orzeczenia. W przypowieści Świętego Łukasza odnajdujemy niesprawiedliwego sędziego, który „Boga się nie bał i nie liczył się z ludźmi”, jednakże pomógł

[8] Zob. Wj 18, 13-16; Wj 18 21-26, Pwt 16, 18; https://biblia.deon.pl [dostęp online: 31.12.2022].
[9] Pwt 16, 18; https://biblia.deon.pl [dostęp online: 31.12.2022].
[10] Wj 23, 2, 8; Pwt 1 16-17; https://biblia.deon.pl [dostęp online: 31.12.2022].

wdowie obronić ją przed przeciwnikiem, ponieważ naprzykrzała mu się[11]. Najbardziej jaskrawym przykładem sprzeniewierzenia się przez sędziego sprawiedliwości i bezstronności jest proces Jezusa Chrystusa przed Poncjuszem Piłatem, rzymskim prefektem Judei. Piłat pomimo, że nie dostrzegał winy Jezusa uległ wrzaskom wzburzonego tłumu, obawiając się ich gniewu w razie wydania wyroku niezgodnego z ich wolą. Skazując Chrystusa na karę śmierci uległ presji społeczeństwa, pomimo, że sam był przekonany, że osądzany przez niego człowiek jest niewinny i nic złego nikomu nie uczynił[12]. Piłat przed osądzeniem Jezusa zapytał lud „«»Cóż On złego uczynił? Nie znalazłem w Nim nic zasługującego na śmierć. Każę Go więc wychłostać i uwolnię«. Lecz oni nalegali z wielkim wrzaskiem, domagając się, aby Go ukrzyżowano; i wzmagały się ich krzyki. Piłat więc zawyrokował, żeby ich żądanie zostało spełnione. Uwolnił im tego, którego się domagali, a który za rozruch i zabójstwo był wtrącony do więzienia; Jezusa zaś zdał na ich wolę”[13].

Idea podległości sędziego określonym regułom i wydania sprawiedliwego orzeczenia na podstawie tych reguł znana była również innym starożytnym kulturom. W Egipcie sędziowie składali przysięgę przed faraonem, w której zapewniali nie zboczyć od swego sumienia, wypełniać literę prawa, a nawet orzekać wbrew temu co nakazują im królowie, jeżeli ów nakaz sprzeczny jest z prawem i ich sumieniem[14]. Przysięgę nawiązującą do idei sprawiedliwości i bezstronności składali także sędziowie w antycznej Grecji w okresie demokracji ateńskiej (VI-IV w. p. n.e.). Przyrzekali oni, że będą wyrokować zgodnie z prawem ustanowionym przez lud ateński, a jeśli prawo nie regulowałoby danych stosunków, to orzeczenie opierać się ma na poczuciu sprawiedliwości oraz bezstronności arbitra, mając na uwadze przedmiot sprawy, a nie cechy osobiste stron[15]. Do standardów bezstronności i podległości sędziów prawu nawiązywał Sokrates w trakcie trwania procesu w następstwie, którego został skazany na śmierć za niewyznawanie bogów, których uznaje państwo, i wyznawanie bogów, których nie uznaje państwo oraz psucie młodzieży. Sokrates wskazywał, że sędzia powinien w pierwszej kolejności ustalić stan faktyczny (co jest, a co nie jest prawdą), a następnie powinien zachować bezstronność w wyrokowaniu, stosując prawo. Zdaniem Sokratesa sędzia powinien wyrażać sprawiedliwość[16].

[11] Łk 18, 1-8; https://biblia.deon.pl [dostęp online: 31.12.2022].
[12] Łk 23, 23; J 19,15; Mt 27, 23-24, Mk 15, 11-13; https://biblia.deon.pl [dostęp online: 31.12.2022].
[13] Mt 23, 22-25; https://biblia.deon.pl [dostęp online: 31.12.2022].
[14] Zob. Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 30.
[15] Zob. M. Kuryłowicz, *Prawa antyczne. Wykłady z historii najstarszych praw świata,* Lublin 2006, s. 144.
[16] Platon, *Obrona Sokratesa*, Kraków 2005, s. 15.

W starożytnym Rzymie ideom słuszności i sprawiedliwości w sądzeniu nadano oryginalne znaczenie. Według Rzymian ich obywatele są podmiotami prawa, prawo jest źródłem sprawiedliwości, a za realizację sprawiedliwości zobowiązany są: cesarz – w swojej działalności legislacyjnej, juryści – w swojej działalności zawodowej oraz sędziowie – w sądzeniu[17]. Wiesław Litewski wskazuje, że w stosunku do sędziów istniały gwarancje mające na celu wydanie sprawiedliwego i bezstronnego orzeczenia. Według autora zaliczano do nich: wysoki status społeczny sędziów (przez wiele stuleci wywodzili się oni wyłącznie z senatu[18]), sposób wyboru sędziów (gdzie dużą rolę odgrywały strony procesu), zasadę jawności procesu oraz zasadę wyłączenia sędziego podejrzanego o stronniczość (która pojawiła się w okresie późnego dominatu)[19].

W starożytnym Rzymie zwrócono uwagę na problem łączenia funkcji sądzenia z innymi funkcjami publicznymi. Zauważono, że w przypadku jedynowładztwa nie może być mowy o bezstronności. Podjęto działania zmierzające do ukrócenia praktyk łączenia funkcji publicznych, w szczególności funkcji gospodarczej i sądzenia. Na skutek reformy Gaiusa Semproniusa Gracchusa stworzono pierwszy sąd obsadzony przez 50 sędziów celem sądzenia urzędników w oparciu o prawo przeciwdziałające korupcji. Działalność urzędników, a więc również sędziów była traktowana jako zaszczytna funkcja, która wymagała poświęcenia oraz zachowania bezstronności[20].

Trzeba jednak pamiętać, że w starożytnym Rzymie bezstronność sędziego była ograniczona przez system rządzenia państwem. Sędziowie byli narażeni na naciski ze strony cesarza lub innych urzędników. Naciski te dotyczy w szczególności ich pozycji zawodowej (usunięcia z urzędu, zablokowania awansu, itp.). W starożytnym Rzymie rozróżnić należy trzy okresy: monarchii, republiki i cesarstwa. W okresie monarchii władzę sądowniczą sprawowali królowie. W okresie republiki władzę sądowniczą sprawował konsul. Z racji tego, że konsulowie w Rzymie kierowali całym państwem w roku 367 p.n.e., by odciążyć urząd konsularny powołano urząd pretora. Pretorzy czuwali nad prawidłowym przebiegiem procesu sądowego i udzielali ochrony pozaprocesowej (np. udzielali opiekunów osobom ułomnym). Same rozstrzygnięcia zapadały przed sędziami, którymi były osoby wybierane przez strony. W

[17] Zob. W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 22.

[18] Z czasem zaszczytu tego dostąpić mogli także ekwici. Po roku 70 p.n.e. do pełnienia tej zaszczytnej funkcji, zostali dopuszczeni także plebejusze, kierujący poszczególnymi dzielnicami (*tribuni aerarii*).

[19] M. Kuryłowicz, *op. cit.*, s. 150-151. Autor wskazuje, że w starożytnym Rzymie istniały niezawisłe sądy, choć w prawie rzymskim nie funkcjonował taki termin. W mojej ocenie teza ta jest zbyt daleko idąca. Niezawisłość jako zasada nie funkcjonowała w czasach starożytnych. W prawie poszczególnych państw funkcjonowały wtedy pewne idee, które mają cechy wspólne do zasady niezawisłości sędziowskiej i które stanowią jej podwaliny.

[20] Zob. M. Oliwa, *Niezawisłość sędziowska z perspektywy wyzwań współczesnej cywilizacji: (zagadnienia wybrane)*, Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea nr 3/2013, s. 48-49.

okresie cesarstwa następowało systematyczne odbieranie władzy sądowniczej pretorom na rzecz innych urzędników podporządkowanych hierarchicznie cesarzowi. Magistratury reprezentowały bowiem autorytet cesarza i mogły egzekwować werdykt przymusem państwowym. Dodatkowo każda sprawa drogą apelacji mogła trafić do urzędnika wyższego stopniem, a nawet do cesarza[21].

Rola sądów i sędziów została zmniejszona w okresie średniowiecza. Z racji tego, że najczęstszą formą rządów w tym okresie była monarchia, władza sądownicza była skupiona w rękach władcy. Monarchowie czasami przekazywali część swoich kompetencji sądowniczych urzędnikom (np. w Polsce takimi urzędnikami byli kasztelanowie), którzy wykonywali jednak ich wolę. Niemniej nawet wówczas władca pozostawał najwyższym sędzią, co najczęściej objawiało się w tym, że stanowił sąd ostatniej instancji oraz mógł zażądać przekazania mu każdej sprawy do rozstrzygnięcia.

W okresie średniowiecza pojawiały się poglądy, że prawo powinno wiązać wszystkich, a zatem również monarchę jako najwyższego sędziego. Natomiast wszyscy sędziowie powinni kierować się w orzekaniu sprawiedliwością i bezstronnością[22]. Szczególną rolę w rozwoju tej myśli przypisuje się Św. Tomaszowi z Akwinu (1225-1274), który wskazywał, że urząd sędziego nie powinni sprawować grzesznicy. Jego zdaniem sędziowie powinni charakteryzować się odpowiednimi cechami charakteru, wśród których przeważać powinna pokora i bojaźń wobec Boga za wydawanie niesprawiedliwych wyroków. Według Św. Tomasza z Akwinu przed sędziami stoją trudne zadania, muszą oni bowiem rozstrzygać sprawy nacechowane emocjami stron. Nie jest natomiast łatwo nie ulec im. Każdy sędzia winien rozstrzygać w oparciu o prawo, tłumacząc jego treść, a także zachowywać bezstronność[23].

Z czasem, w okresie średniowiecza, zaczęto coraz częściej wskazywać na potrzebę prymatu prawa, w tym związanie prawem również monarchy oraz na uniezależnienie sędziów od wpływów władcy i wyższych urzędników. Stanowiło to pokłosie nadużywania władzy nad poddanymi przez króla oraz przekupności sędziów. Zwrócić należy uwagę, że sędziowie, będący urzędnikami dworskimi otrzymywali stosunkowo niewielkie i nieregularnie wypłacane

[21] M. Cary, H. H. Scullard, *Dzieje Rzymu. Od czasów najdawniejszych do Konstantyna. Tom II*, Warszawa 2001, s. 11 i n. Na uwadze należy mieć, że cesarstwo dzieliło się na dwa okresy: pryncypatu i dominatu. O ile w okresie pryncypatu zachowywano pozory republiki, gdzie cesarz sprawował swoją władzę poprzez łączenie kilku najważniejszych funkcji państwowych, a senat posiadał realne kompetencje, o tyle w okresie dominatu całkowicie zerwano z pozorami republiki, cesarz używał tytułu *dominus et deus* (pan i bóg), a władzę senatu ograniczono do roli doradczej.

[22] Zob. m.in. koncepcje prawników angielskich z XIII wieku Williama de Ralegh'a i Henry'ego Bracton'a (R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 161-162).

[23] Zob. P. Ponczek. M. Knochowska-Ponczek, *Refleksje nad genezą niezawisłości sędziowskiej* [w:] *Z tradycji prawa w Polsce. Uwarunkowania prawne w kulturze fizycznej. Profesorowi Januszowi Homplewiczowi teoretykowi humanizmu, prawnikowi i pedagogowi*, red. A. Nowakowski, S. Drozd, Rzeszów 2010, s. 26-27.

pensje, stąd byli silnie uzależnieni od innych źródeł dochodu, w tym od łapówek[24]. Krytyka sędziów była szczególnie widoczna w dziełach malarskich oraz literackich, w tym filozoficznych, które ukazywały niesprawiedliwość sędziowską, gdzie sędziowie fałszują dowody, nakładają zbyt wysokie kary pieniężne, uniewinniają przestępców, usprawiedliwiają kłamstwa, podtrzymują nierówność ludzi wobec prawa[25]. Zaczęto wprowadzać zmiany mające na celu ograniczenie władzy monarchy, które znalazły również odzwierciedlenie w sądownictwie. Na przykład w XV i XVI-wiecznej Anglii, zabroniono królom bez przyzwolenia przedstawicieli stanów zmieniać prawa, zaś sędziowie mieli obowiązek orzekać na jego podstawie, nawet wbrew woli monarchy. Sędziowie składali przysięgę, w której zobowiązywali się do zachowania bezstronności, choćby sądzili przyjaciela i choćby mieli konkretne instrukcje od króla. Podwyższono również pensje sędziowskie, aby uniezależnić przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości od alternatywnych źródeł dochodu. Wprawdzie król mógł usunąć sędziego z urzędu według własnej oceny bez kierowania się określonymi przesłankami, to jednak w praktyce uczyniła to wyłącznie królowa Maria w 1553 roku. Postulowano, aby jak najwięcej kwestii regulować prawem, które jest stałe i bezstronne, ponieważ sędziowie ulegają słabościom[26].

W okresie oświecenia pojawiły się poglądy oddzielenia władzy sądowniczej od władzy prawodawczej i władzy wykonawczej. Doktrynalne pojęcie podziału władz stworzył John Locke (1632-1704). Dzielił on jednak władzę na ustawodawczą, wykonawczą oraz zajmującą się polityką zagraniczną, czyli władzę federacyjną, wywodząc jednocześnie każdą z nich z umowy społecznej[27]. Teoria Locke'a była wzorcem modelu ustrojowego Anglii końca XVIII wieku. Za twórcę podziału władz na ustawodawczą (prawodawczą), wykonawczą i sądowniczą poczytuje się Monteskiusza (właśc. Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu) (1689-1755). Monteskiusz poszukiwania idealnego ustroju rozpoczął od założenia metodologicznego „by nikt nie był zmuszony do czynienia rzeczy, których prawo nie nakazuje, i do zaniechania tych, których prawo dozwala"[28]. Francuski filozof epoki oświecenia pragnął poza rozdzieleniem władzy i ich wzajemnym uzależnieniem, powierzenie każdej z nich innemu organowi. Monteskiusz zwracał również uwagę na system hamulców, zmuszających

[24] George Sayles mawiał, że „w średniowieczu wszyscy brali łapówki i niewielu uważało z tego powodu swoich sąsiadów za gorszych" (G. Sayles, *Medieval Judges as Legal Consultants,* 56 L. Q. Rev. 247/1940, s. 247).
[25] Na przykład działalność twórcza Św. Tomasza z Akwinu, Andrzeja Frycza-Modrzewskiego, Thomasa Murnera, czy też wierszowany dialog pt. „Rozmowa Mistrza Polikarpa ze Śmiercią", albo obraz Sebastiana Branta pt. „Okręt głupców" (zob. M. Oliwa, *op. cit.*, s. 49).
[26] Zob. P. Ponczek. M. Knochowska-Ponczek, *op. cit.*, s. 25-26.
[27] Zob. J. Justyński, *Historia doktryn politycznych czasów nowożytnych*, Toruń 1991, s. 21.
[28] C. Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 2002, s. 16.

poszczególne organy państwowe do współpracy oraz wzajemnego hamowania zapędów do zmiany ustroju poprzez przyznane kompetencje. Monteskiusz wskazywał m.in., że „wszelki człowiek, który posiada wiedzę, skłonny jest jej nadużyć; posuwa się tak daleko, aż napotka granicę. Któż by powiedział! nawet sama cnota potrzebuje granic. Iżby nie można było nadużyć władzy, trzeba, aby przez naturalną grę rzeczy władza powciągała władzę”[29]. Teoria o podziale władz stała się podstawą ustrojową pierwszych konstytucji: USA, Polski i Francji.

Podwaliny pod zasadę niezawisłości sędziowskiej w jej dzisiejszym rozumieniu dała uchwalona w 1701 roku przez angielski parlament ustawa sukcesyjna (*The Act of Settlement*), która wprowadzała podległość sędziego wobec prawa, zapewniała stałość wynagrodzenia sędziowskiego oraz stanowiła, że sędziego odwołać mogą wyłącznie obie izby w drodze petycji[30]. Również w innych państwach w XVIII wieku zaczęto wprowadzać rozwiązania prawne, które stanowiły fundamenty niezawisłości sędziowskiej.

We Francji w uchwalonej w 1789 roku Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela oraz w Konstytucji z 1791 roku oddzielono i uniezależniono sądy od administracji państwowej. Władza wykonawcza nie miała w zasadzie wpływu na strukturę i sprawy sądownictwa. Sędziów wybierali obywatele spośród kandydatów mających listy poparcia od króla i spełniających określone wymagania, np. wiek i kwalifikacje. Rozdział władzy sądowniczej od władzy wykonawczej utrzymano za rządów Napoleona wprowadzając zasadę nominacji sędziów zamiast wybieralności, za wyjątkiem sędziów pokoju i sędziów przysięgłych. Stworzono również gwarancje nieusuwalności w postaci możliwości usunięcia ze stanowiska wyłącznie z powodu osiągnięcia określonego wieku lub skazania za przestępstwo[31].

W Konstytucji USA z 1787 roku wprost wskazano, że „Sędziowie zarówno Sądu Najwyższego, jak i niższych sądów pozostają na swym urzędzie, dopóki sprawują go nienagannie. Za swoją służbę otrzymują w określonych terminach uposażenie, które nie może być obniżone, dopóki pełnią swój urząd” (art. III § 1). Sędziowie amerykańscy mogli być usunięci wyłącznie za popełnienie zdrady stanu, sprzedajność lub inne poważne zbrodnie i występki w drodze oskarżenia przez Izbę Reprezentantów i skazania przez Senat zasiadający jako ława przysięgłych. Zapewniono w ten sposób nieusuwalność sędziów oraz stworzono materialne warunki wykonywania tego zawodu. Władza sądowa stała się niezależna od innych

[29] *Ibidem*, s. 18.
[30] R. Małajny, *op. cit.*, s. 168.
[31] M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1983, s. 357-358.

władz[32]. W eseju politycznym nr 78 o niezawisłości sądownictwa[33] Aleksander Hamilton podkreślał, że gwarancje nadane sędziom w ustawie zasadniczej Stanów Zjednoczonych, w tym sposób powoływania, nieusuwalność i długoterminowa kadencja sędziów oraz podział sądów mają na celu zabezpieczenie stabilnego, rzetelnego i bezstronnego egzekwowania praw[34]. Autor wskazywał, że „sądownictwo jest bez porównania najsłabszym organem ze wszystkich trzech rodzajów władz; że nigdy nie może, z dobrym skutkiem, zaatakować żadnej z dwóch pozostałych i że samo musi starać się wszelkimi sposobami bronić się przed ich atakami"[35]. Dalej Aleksander Hamilton podkreślał, że „niezawisłość sędziów jest równie konieczna dla obrony Konstytucji, jak i dla obrony praw jednostki przed skutkami złych humorów, jakie czasami wywołują sztuczki pewnych ludzi czy wpływ szczególnie krytycznych sytuacji na stosunki między ludźmi"[36]. Twórcy Konstytucji Stanów Zjednoczonych dostrzegali nieprzecenioną rolę niezawisłości sędziowskiej w realizacji praw jednostki. Zauważali, że władza sądownicza jest „najsłabszą" z trzech władz, dlatego niezbędnym jest stworzenie odpowiednich gwarancji niezawisłego orzekania, postrzeganego jako wolność od wpływów zewnętrznych.

Podsumowując, kształtowanie zasady niezawisłości sędziowskiej to pewien proces, którego początek wiązał się z wykształceniem idei bezstronności i sprawiedliwości w sądzeniu, które pojawiły się w starożytności. Idee te początkowo wiązały się z charakterem sędziego i jego podległością wobec prawa. Następnie, w okresie oświecenia, wypracowano koncepcję odrębności władzy sądowniczej i zaczęto ograniczać władzę królewską m.in. poprzez wzmacnianie sądów. Sędziowie zyskiwali szereg gwarancji, które miały ich ochronić przed naciskami oraz korupcją. Pojęcie niezawisłości sędziowskiej pojawiło się w XVIII wieku[37]. Początkowo niezawisłość wiązano z potrzebą stworzenia sędziom warunków do orzekania

[32] http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html [dostęp online: 31.12.2022].
[33] Przyjęta w 1787 roku przez Konwencję Konstytucyjną ustawa zasadnicza wymagała ratyfikacji oddzielnie przez każdy z 13 stanów tworzących pierwotnie USA. Ponieważ Konstytucja ograniczała dotychczasowe uprawnienia stanów na rzecz federacji powołanej w miejsce konfederacji, sprawa ratyfikacji nie była prosta i toczyła się w atmosferze gwałtownych sporów politycznych i filozoficznych. Twórcy Konstytucji USA opublikowali 85 esejów pod wspólnym tytułem *The Federalist Papers*. Eseje te stanowiły zachęcające wyborców do przyjęcia uchwalonej konstytucji, komentarze do głównych jej instytucji. Eseje ukazywały się w okresie jesień 1787 roku – wiosna 1788 roku.
[34] http://niezniknelo.pl/OK2/publicystyka/a-hamilton-o-niezawislosci-sadownictwa-esej-polityczny-nr-78/5/index.html [dostęp online: 31.12.2022].
[35] *Ibidem*.
[36] *Ibidem*.
[37] Chociaż w literaturze wskazuje się, że słowa „*judical indepedence*" użyto już w angielskiej ustawie o sukcesji tronu z 1010 roku, gdzie wskazywano, że „wymaga [się], aby sędziowie wykonywali swoje obowiązki zgodnie z przysięgą sędziowską i prawem danego kraju bez interwencji, niewłaściwego wpływu, nacisków ze strony osób czy organizacji" (N. Andrews, *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford 2003, s. 25, 68–69). Chodziło jednak o inne znaczenie słowa „*idepedence*". Użyto go w znaczeniu niezależności od wpływów.

bezstronnego, na podstawie prawa i w sposób wolny od jakichkolwiek wpływów. W XIX i XX wieku niezawisłość jako zasada ustrojowa stała się fundamentalnym standardem prawa do sądu realizowanym w każdym praworządnym państwie. Już w okresie międzywojennym Stanisław Starzyński na polskim przykładzie wskazywał, że „najlepszym dowodem, jak dalece zasada niezawisłości sędziowskiej zakorzeniła się w poczuciu prawnym naszego społeczeństwa, jest fakt, że prawie żaden ze wszystkich projektodawców reformy konstytucji nie próbował jej na ogół biorąc ani osłabić ani zacieśnić, wszyscy przyjmowali ją jako coś, co się rozumie samo przez się, a tylko niektórzy czynili całkiem drobne poprawki w szczegółach”[38].

1.2 Niezawisłość sędziowska w polskim prawie

Model ustrojowy we wczesnym okresie polskiej państwowości model ustrojowy nie różnił się zasadniczo od modeli ustrojowych innych europejskich państw. Monarcha jako najwyższy władca skupiał w swoim ręku również władzę sądzenia. W okresie monarchii wczesnofeudalnej podstawowym sądem dla całej ludności był sąd książęcy, sądy sprawowali też komesi książęcy (wojewoda i kasztelanowie) w swych okręgach, tworząc tzw. sądy kasztelańskie. Wszystkie sądy wymierzały sprawiedliwości w imieniu monarchy i z jego nadania. Od XIII wieku związku ze stopniowym kształtowaniem się stanów, rozwinęły się sądy stanowe (kościelne, miejskie), a ludność chłopska przeszła pod sądownictwo dominialne pana (we wsiach lokowanych na prawie niemieckim sądził sołtys z ławą sądową wiejską). W okresie XIV-XV wieku ukształtował się system stanowych sądów szlacheckich[39].

W połowie XIV wieku sądownictwo na ziemiach polskich zostało w istotny sposób zreformowane za pomocą statutów wiślicko-piotrkowskich wydanych przez Kazimierza Wielkiego. Miały one na celu ujednolicenie prawa, co wpisywało się w ówczesną politykę króla, który dążył do unifikacji kraju. Statuty reformowały prawo zwyczajowe w kierunku odpowiadającym standardom prawnym ówczesnej chrześcijańskiej Europy. Były to jedne z

[38] S. Starzyński, *Kilka słów o niezawisłości sądowej wedle art. 77-78 Konstytucji polskiej*, Czasopismo Sędziowskie nr 7-8/1931, s. 154.

[39] Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 75-78. Sądem właściwym dla szlachty osiadłej był sąd ziemski, szlachtę nieosiadłą (gołotę) oraz szlachtę osiadłą w sprawach karnych sądziły sądy grodzkie, w sprawach o naruszenie bezpieczeństwa publicznego (napady, rozboje) sądy grodzkie sądziły sprawców bez względu na ich przynależność stanową. Sądami dla szlachty były także sądy podkomorskie (w sprawach o rozgraniczenie dóbr ziemskich). Sądem wyższej szlachty był sąd królewski, który działał jako sąd nadworny, a od końca XV wieku jako sąd sejmowy

pierwszych w Polsce regulacji prawotwórczych[40]. Na ich mocy wprowadzono m.in. zasadę odwołania się do normy powszechnie akceptowanej jako obowiązującej (*argumenta a regula*). W zakresie sądownictwa statuty nakazywały sędziom zachowanie bezstronności, uczciwości i sprawiedliwości w wyrokowaniu. Ponadto regulowały organizację sądownictwa poprzez wprowadzanie godzin odbywania sesji, kolejności rozpoznawana spraw (według wpływu) oraz nakazywały ostrożność w pośpiechu[41]. Z czasem statuty wydane pierwotnie dla Małopolski i Wielkopolski stały się jednolitą kodyfikacją dla całego Królestwa Polskiego i były w późniejszych wiekach rozbudowywane i zmieniane przez kolejnych władców.

Pomimo istotnych reform prawotwórczych z zakresu organizacji sądownictwa za czasów Kazimierza Wielkiego, król Polski zachował funkcję najwyższego prawodawcy i najwyższego sędziego. W związku z wykształceniem praktyki nadawania szlachcie przywilejów w zamian za ich poparcie kompetencje króla ulegały stopniowemu ograniczaniu. Jednymi z ważniejszych przywilejów, które ograniczały funkcje króla w sądzeniu były przywileje czerwiński z 1422 roku i jedleński z 1430 roku. Nałożyły one na króla obowiązek sądzenia na podstawie określonych regulacji będących swego rodzaju umową społeczną określającą stosunki polityczne i społeczne w państwie, natomiast ocena jego postępowania w zakresie pozbawienia wolności i własności miała być poddana kontroli niezależnego i bezstronnego sądu[42].

Rangę samoistnej władzy państwowej sądownictwo zyskało na mocy Konstytucji 3 maja 1791 roku[43]. Zgodnie z jej art. VIII „Władza sądownicza nie może być wykonywaną ani przez władzę prawodawczą, ani przez króla, lecz przez magistratury, na ten koniec ustanowione i wybierane". Władzę sądowniczą oparto na zasadach odrębności, niezależności i wybieralności. Ustawa zasadnicza nawiązywała do teorii Monteskiusza wyrażeniem, że „Aby więc całość państw, wolność obywatelską i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu Polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i straży i władza sądownicza w jurysdykcjach, na ten koniec ustanowionych, lub ustanowić się mających" (art. V). Każdą władze sprawował zatem odrębny

[40] W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska w dawnej i niedawnej Polsce* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności,* red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 14-15.
[41] Tekst statutów zawarty jest w monografii K. Wójcickiego, *Statuta polskie króla Kazimierza w Wiślicy złożone,* Warszawa 1847, dostępnej na stronie internetowej: https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/show-content/publication/edition/1367?id=1367 [dostęp online: 31.12.2022].
[42] Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 84-85.
[43] Pełny tekst dostępny jest na stronie internetowej: http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791.html [dostęp online: 31.12.2022].

organ: władze prawodawczą – Sejm, władzę wykonawczą – król i Straż Praw, a władzę sądowniczą – trybunały. Ponadto wszyscy sędziowie mieli być wybierani, w zależności od rodzaju sądu przez: szlachtę, mieszczan oraz Sejm. Każdy stan podlegał odrębnemu sądowi. Podkreślano, że sędziowie posiadają legitymację władzy, która swój początek bierze z woli ludu. Legitymacji tej sędziom nie dawała nominacja przez organ władzy wykonawczej[44]. Sędziowie przed objęciem urzędu składali przysięgę, która wymieniała elementy niezawisłości i bezstronności, m.in. orzekanie na podstawie prawa i własnego sumienia, niekierowanie się w wymierzaniu sprawiedliwości powszechnymi przekonaniami, powstrzymywanie się od korupcji[45]. Organem nadzoru był organ władzy wykonawczej Straż Praw, który przyjmował raporty sądów co do zakończonych spraw, mógł również wydawać ostrzeżenia i napomnienia[46].

Regulacje Konstytucji z 3 maja 1791 roku nie znalazły jednak większego zastosowania praktycznego. Wkrótce po jej uchwaleniu nastąpiły dwa kolejne rozbiory i Rzeczypospolita Polska jako niezależny podmiot państwowy przestał istnieć na 123 lata.

W okresie zaborów (tj. w latach 1795-1918) państwa zaborcze dążąc do unifikacji prawa wprowadziły na terenach polskich w większości swoje własne regulacje. Dotyczyło to również organizacji sądownictwa[47]. W tym czasie uwagę należy zwrócić na Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie oraz Wolne Miasto Kraków, które pomimo braku niepodległości i całkowitemu podporządkowaniu państwom ościennym nawiązywały w pewnym stopniu do polskiej tradycji państwowości.

Księstwo Warszawskie zostało utworzone z inicjatywy cesarza Francuzów Napoleona I i cara Rosji Aleksandra I w 1807 roku na mocy Traktatu z Tylży. Księstwo obejmowało ziemie drugiego, trzeciego oraz częściowo pierwszego zaboru pruskiego, a w 1809 zostało powiększone o ziemie austriackie trzeciego zaboru oraz o cyrkuł zamojski i okolice Podgórza i Wieliczki z pierwszego zaboru. Monarchą Księstwa na zasadzie unii personalnej z Saksonią został król Fryderyk August I. Napoleon Bonaparte 22 lipca 1807 w Dreźnie osobiście nadał Księstwu Warszawskiemu konstytucję, której przepisy wzorowano na konstytucji francuskiej z 1799 roku. Napoleon nie wyraził zgody na przywrócenie Konstytucji 3 Maja, ponieważ uważał ją za byt zacofaną i konserwatywną. Do Konstytucji Księstwa wprowadzono

[44] Szerzej na temat rodzajów sądów i sposobu wyboru zob. W. Uruszczak, *op. cit.*, s. 18-21.
[45] Zob. W. Uruszczak, *Zasady ustrojowe w Konstytucji 3 maja 1791 r.* [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. M. Grzybowski, B. Naleziński, Kraków 2014, s. 20-21 i W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska…., op. cit.*, s. 21-22.
[46] B. Leśniodorski, *Dzieło sejmu czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 321.
[47] Jedynie w zaborze rosyjskim na terenie dawnych ziem Wielkiego Księstwa Litewskiego władze pozostawiły w zasadzie organizację sądownictwa bez zmian. Podstawą ich funkcjonowania był III Statut Litewski.

nowoczesne jak na tamte czasy zmiany, m.in. nadano wolność osobistą wszystkim mieszkańcom (co oznaczało zniesienie poddaństwa chłopów) oraz zrównano obywateli wobec prawa[48].

Władza sądownicza była władzą oddzielną od władz ustawodawczej i wykonawczej. Poświęcono jej odrębny rozdział zatytułowany „Porządek sądowy". Model sądownictwa państwa warszawskiego był wzorowany na modelu francuskim[49]. W art. 74 Konstytucji Księstwa Warszawskiego wskazano, że „Porządek Sądowy jest niepodległy", co oznaczało niezawisłość w orzekaniu. Wskazywano, że nikt, nawet król, nie może mieć wpływ na wyroki sądów. Sędzia podlega bowiem wyłącznie prawu i własnemu sumieniu, co jednak nie oznaczało braku nadzoru administracyjnego ze strony magistratur sądowych. Sędziów sądów powszechnych powoływał król dożywotnio na wniosek Ministra Sprawiedliwości spośród osób o wykształceniu prawniczym i spełniających inne szczegółowe wymogi (np. odbycie rocznej aplikacji w jednym z trybunałów). Usunięcie sędziego z urzędu mogło nastąpić wyłącznie w skutek „przestępnego sprawowania obowiązków" na żądanie sądu II instancji, prokuratora królewskiego lub prezesa sądu – w przypadku sądu I instancji oraz na żądanie Rady Stanu – w przypadku sądu II instancji. Usunięcie sędziego należało do wyłącznej kompetencji króla. Zawieszenie sędziego sądu niższego rzędu należało do sądu apelacyjnego, który orzekał w tej kwestii na żądanie prokuratora lub prezesa sądu. Z kolei zawieszenie sędziego sądu II instancji następowało na podstawie decyzji Rady Stanu (sądu kasacyjnego, składającego się z ministrów i referendarzy), która przesyłała sprawę do rozstrzygnięcia królowi. Kary dyscyplinarne orzekały sądy wyższej instancji nad sędziami sądów niższej instancji. Gwarancje niezawisłości nie dotyczy sędziów pokoju i sędziów handlowych, którzy byli wybierani przez lud na okres kadencji i nie pobierali wynagrodzenia[50]. Nadzór administracyjny nad sądami był sprawowany przede wszystkim przez Ministra Sprawiedliwości, który przedstawiał królowi kandydatury sędziów, samodzielnie obsadzał sędziów niższych instancji, przyjmował raporty, nakazywał wizytacje. Miał również prawo upominania sędziów oraz wydawania zaleceń sądom, ale nie mogły one dotyczyć wyrokowania. W określonym zakresie nadzór administracyjny sprawowali również mianowani przez króla spośród sędziów prezesi sądów[51].

[48] W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska…., op. cit.*, s. 24-25.
[49] Zob. M. Mazza, *The Judiciary ine the Polish Constitution of 21 and in Its Historical Precednts ine the Light of Primary Sources and the Western European Literature*, Przegląd Konstytucyjny nr 2/2021, s. 31.
[50] Na podstawie zapisów Konstytucji Księstwa Warszawskiego dostępnej na stronie internetowej: http://pbc.biaman.pl/Content/4242/Syg.%2077258%20Dziennik%20praw%20Ksi%C4%99stwa%20Warszawskiego%20od%20nr%201%20do%2012%201810%20r.pdf [dostęp online: 31.12.2022].
[51] W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska…., op. cit.*, s. 26-27.

Księstwo Warszawskie przestało praktycznie istnieć po klęsce Napoleona w 1812 roku, kiedy na jego terytorium wkroczyły wojska rosyjskie. Formalnie Księstwo przestało istnieć w 1815 na skutek decyzji kongresu wiedeńskiego w wyniku, którego na ziemiach byłego Księstwa Warszawskiego powstało Królestwo Polskie, połączone unią personalną z Imperium Rosyjskim. Królestwo Polskie posiadało własną Konstytucję podpisaną przez króla i jednocześnie cesarza Rosji Aleksandra I w dniu 27 listopada 1815 roku. Była to konstytucja oktrojowana, czyli nadana odgórnie, nie zaś zatwierdzona przez Sejm. Obowiązywała w Królestwie Polskim do 26 lutego 1832 roku, gdy car Mikołaj I wprowadził w jej miejsce Statut Organiczny dla Królestwa Polskiego. Konstytucja zawierała obszerny katalog praw człowieka i obywatela. Królestwo Polskie było monarchią konstytucyjną, ze wspólną polityką zagraniczną z Rosją. Do rozległych kompetencji monarchy należały m.in. polityka zagraniczna, wyłączna inicjatywa ustawodawcza, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, mianowanie wyższych urzędników, prawo weta wobec uchwał Sejmu, itp. W jego imieniu działał obecny w Królestwie namiestnik[52].

W Konstytucji Królestwa Polskiego sądownictwo określano jako niepodlegle. Definicję tego terminu zawierał art. 139, który stanowił, że „Przez niepodległość sędziego rozumie się służącą mu wolność oświadczenia swego zdania w sądzeniu bez ulegania wpływowi władzy najwyższej i ministerialnej lub jakiemu bądź innemu względowi. Wszelkie inne określenie lub tłumaczenie niepodległości sędziego uznaje się za nadużycie". Podobnie jak w Księstwie Warszawskim niezawisłość sędziowska polegała zatem na niepodleganiu przez sędziego jakimkolwiek wpływom w wydaniu orzeczenia. Sędziowie niższych instancji mieli być wybierani przez rady wojewódzkie. Ostatecznie na mocy ukazu cesarskiego z 1816 roku byli oni w praktyce nominowani przez namiestnika. Sędziowie wyższych instancji byli powoływani przez króla dożywotnio spośród osób o nieskazitelnym charakterze, troszczącym się o swój kraj. Kandydat na sędziego poza wymogami o charakterze moralnym musiał posiadać wykształcenie prawnicze, złożyć egzamin z wiedzy teoretycznej oraz odbyć dwuletnią aplikację lub przez co najmniej rok piastować określony urząd. Sędziowie mogli być usunięciu z urzędu wyłącznie na skutek popełnienia przestępstwa lub wykroczenia związanego z urzędowaniem potwierdzonym prawomocnym orzeczeniem sądu. Organem sprawującym nad sądami nadzór administracyjny była usytuowana w systemie władzy wykonawczej Komisja Rządowa Sprawiedliwości, która poprzez realizację swych uprawnień nie mogła naruszać „niepodległości sędziego". Granice między administracją sądową a sferą orzeczniczą były

[52] Na podstawie Konstytucji Królestwa Polskiego dostępnej pod adresem internetowym: http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/docmetadata?id=4530 [dostęp online: 31.12.2022].

jednak tak nieostre, że działania podejmowane przez Komisję często rodziły spory. Ponadto od 1819 roku na mocy postanowienia króla administracją sądownictwa, w tym przyjmowaniem skarg i żądaniem wyjaśnień mieli zajmować się nominowani wizytatorzy, którzy przedkładali raporty namiestnikowi. Wizytatorom nie wolno było naruszać niezawisłości sędziowskiej[53].

Pomimo szeregu gwarancji niezawisłości sędziowskiej w Konstytucji Królestwa Polskiej zasada ta była nagminnie łamana. Statut ograniczony, który zastąpił ustawę zasadniczą w 1832 roku po upadku powstania listopadowego nie wspominał o niezawisłości sędziowskiej. Cesarzowi przysługiwało prawo powoływania i odwoływania sędziów według własnego uznania. Mógł on również swobodnie przenosić sędziego na inne miejsce służbowe. Władzę sądową uznawano za nadaną z rąk cesarza. Namiestnik cesarza zyskał w 1833 roku prawo do zatwierdzania wyroków sądów wojennych, a w 1847 roku również do decydowania o ich właściwości w sprawach o przestępstwa stanu. Rozszerzono również uprawnienia nadzorcze Komisji Rządowej Sprawiedliwości, która odtąd uzyskała niemal pełną kontrolę nad wymiarem sprawiedliwości[54]. Statut ograniczony w 1832 roku zniósł również wymóg wydania orzeczenia sądowego jako podstawę złożenia sędziego z urzędu ze względów dyscyplinarnych. Stało się to uprawnieniem namiestnika.

W 1875 roku wydano ukaz, który rozciągnął rosyjskie ustawy sądowe również na Królestwo Polskie. Na ich mocy sędziów pokoju powoływał i odwoływał Minister Sprawiedliwości. Mógł ich również czasowo zawiesić, jeśli uznał, że przemawia za tym dobro wymiaru sprawiedliwości. Sędziów gminnych i ławników wybierały rady gminy na trzyletnie kadencje. Pozostałych sędziów nominował cesarz na wniosek Ministra Sprawiedliwości i posiadał on w stosunku do nich w zasadzie takie same uprawnienia jak Minister w odniesieniu do sędziów pokoju[55].

Na kongresie wiedeński w 1815 roku podjęto również decyzję o utworzeniu Wolnego Miasta Kraków Powstało ono z południowego skrawka Księstwa Warszawskiego. Ustawa zasadnicza Rzeczpospolitej Krakowskiej gwarantowała równość wszystkich wobec prawa, nienaruszalność własności prywatnej i panowanie języka polskiego. Religią państwową był katolicyzm, ale innym wyznaniom chrześcijańskim zapewniono pełnię praw obywatelskich, a niechrześcijańskim – tolerancję. Władze wykonawczą sprawował Senat Rządzący, który posiadał inicjatywę ustawodawczą i wyłączność w organizowaniu policji i administracji. Władza ustawodawcza należała do Zgromadzenia Reprezentantów, które poza kompetencjami

[53] Por. K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, tom VI, Warszawa 1982, s. 213 i n.
[54] W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska…., op. cit.*, s. 30.
[55] A. Korbowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876-1915*, Lublin 1995, s. 79 i n.

ustawodawczymi posiadało również uprawnienia kontrolne. Władzę sądowniczą sprawowały natomiast sądy[56]. O niezawisłości traktował art. XVIII Konstytucji, który stanowił, że „Sądownictwo jest niepodlegle" oraz że „Przez niepodległość sędziego rozumieć się ma służącą mu wolność oświadczenia swojego zdania w sądzeniu, bez ulegania wpływom władzy najwyższej lub innym jakim bądź względom. Wszelkie inne określenia lub tłumaczenia niepodległości sędziego uznaje się za nadużycie". Sędziów obsadzono w drodze wyborów przez Zgromadzenia Reprezentantów, a od 1842 roku przez Senat. Sędziowie dzielili się na tych sprawujących swój urząd dożywotnio oraz czasowo. Podlegali oni nadzorowi rządowemu w ramach, którego rząd miał wgląd w akta sprawy, mógł wydawać sędziom polecenia w przedmiocie szybkości postępowania, a ponadto sąd musiał informować rząd o aresztowaniu obywatela oraz podawać mu następnie informacje o stanie sprawy, w której dokonano aresztowania[57].

Wolne Miasto Kraków przestało istnieć w 1846 roku po upadku powstania krakowskiego. Zostało ono wcielone do Monarchii Habsburskiej jako Wielkie Księstwo Krakowskie, będące częścią Królestwa Galicji i Lodomerii[58].

Po odzyskaniu przez Polskę w 1918 roku niepodległości powołano Sejm Ustawodawczy, który w dniu 17 marca 1921 roku uchwalił Konstytucję, zwaną Konstytucją marcową. Ustawa zasadnicza nawiązała do monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władz z podziałem na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Władzę sądową Konstytucja marcowa powierzała niezawisłym sądom (art. 2), sprawującym ją w imieniu Rzeczypospolitej (art. 74). Szczegółowe określenie organizacji sądów pozostawiała Konstytucja ustawodawstwu szczegółowemu (art. 75)[59], stanowiąc jedynie, że sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, z wyjątkiem sędziów pokoju wybieranych przez obywateli (art. 76)[60]. Przewidziano ponadto powołanie sędziów przysięgłych do orzekania w sprawach o zbrodnie zagrożone cięższymi karami i o przestępstwa polityczne (art. 83). Oprócz sądownictwa zwykłego (dla spraw cywilnych i karnych) na czele z Sądem Najwyższym, powołanym w art. 84, Konstytucja zapowiadała utworzenie w drodze ustawodawczej sądownictwa administracyjnego z

[56] K. Groniowski, J. Skowronek, *Historia Polski 1795–1914*, Warszawa 1977, s. 98.
[57] W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska…., op. cit.*, s. 33-34.
[58] *Ibidem*, s. 34.
[59] Proces unifikacji sądownictwa na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości przebiegał jednak powoli. Wpływ na to miały przede wszystkim odmienne struktury na terenie byłych zaborów oraz różnice w prawie materialnym i formalnym, a także braki kadrowe i trudna sytuacja gospodarcza kraju (zob. D. Wiśniewska, *Sądownictwo powszechne w pierwszych latach niepodległości* [w:] *Niepodległa. Rozważania prawno-ustrojowe w 100. rocznicę odrodzenia suwerennego państwa polskiego*, red. A. Domańska, A. Michalak, Łódź 2018, s. 184.
[60] Formalnie sędziowie pokoju nigdy nie zostali wybrani, a instytucję tą zniesiono w 1938 roku. Nie sposób zatem dokonać rzetelnej oceny funkcjonowania sądów pokoju w międzywojennej Polsce.

Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele (art. 73) oraz Trybunału Kompetencyjnego, do którego będzie należało rozstrzyganie sporów o właściwość pomiędzy władzami administracyjnymi a sądami (art. 86). Osobne ustawy miały także określić organizację sądów wojskowych, ich właściwość i tok postępowania (art. 85). Konstytucja przewidywała również realizację karnej odpowiedzialności Prezydenta (art. 51) i konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów (art. 59) przez Trybunał Stanu, złożony z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego oraz dwunastu członków wybranych przez Sejm i Senat spoza swego grona (art. 64). Sądy nie posiadały w świetle Konstytucji marcowej żadnych kompetencji zarówno w sprawach należących do władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, w szczególności w art. 81 wypowiedziano zasadę, iż sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych[61].

W literaturze zauważa się, że zasadę trójpodziału władzy nie przeprowadzono w Konstytucji marcowej w pełni konsekwentnie, ponieważ została ona potraktowana przez ustrojodawcę nie tyle jako reguła normująca stosunki między poszczególnymi władzami, co jako czynnik ułatwiający określenie i rozgraniczenie ich kompetencji [62]. Zamysł twórców Konstytucji marcowej oddawał pogląd Wacława Komarnickiego, którego zdaniem „dla przeprowadzenia zasady podziału władz w znaczeniu właściwem tj. względnem wystarczy taki podział funkcji państwowych, przy którym zasadniczo do właściwej władzy należą funkcje materjalnie jej przynależne, wyjątkowo zaś mogą być one sprawowane przez inną władzę, czyli że zasada ta polega na istnieniu domniemania kompetencyjnego na rzecz odpowiedniej władzy, które jedynie przez wyraźny przepis może być uchylone”[63]. Władza sądowa na gruncie Konstytucji marcowej była zatem oddzielna od pozostałych władz, lecz z zastosowaniem kryterium spełniania przez nią funkcji[64].

Konstytucja marcowa posługiwała się terminem „niezawisłości” dwukrotnie. W art. 2 wskazywała na „niezawisłe sądy” jako organy wymiaru sprawiedliwości, natomiast w art. 77 stanowiła, że „Sędziowie w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego są niezawiśli i podlegają tylko ustawom”.

---

[61] Natomiast prawnie dopuszczalna była ocena przez sądy zgodności z Konstytucją i ustawami aktów normatywnych niższego rzędu (zob. orzeczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 26 lutego 1929 roku, Dz. Urz. MSW z 1931 r. Nr 14, s.483-485 oraz orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia z dnia 17 czerwca 1931 roku, sygn. akt C. 29/31, OSP 1931, poz. 433).

[62] Zob. S. Bukowiecki, *Polityka Polski niepodległej. Szkic programu*, Warszawa 1922, s. 209.

[63] W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 219.

[64] Zob. G. Ławnikowicz, *Dwie niezawisłości. Uwagi o statusie trzeciej władzy w Konstytucji marcowej*, Myśl Polityczna nr 1/2021, s. 124-125.

Pojęcie „niezawisłości" użyte w stosunku do sądów było konsekwencją i elementem podziału władz. W interpretacji „niezawisłości sądów" zarysowała się dwa poglądy. Szerszy – rozciągający niezawisłości na wymiar orzeczniczy i organizacyjny oraz węższy – wskazujący, że niezawisłości ogranicza się do wyrokowania[65]. Przy przyjęciu pierwszego z wymienionych poglądów postulowano utworzenie organu zarządzającego sądami, który byłby niezależny od egzekutywy i legislatywy[66]. Natomiast drugi pogląd pozwalał na powierzenie administracji sądowej ministrowi sprawiedliwości. Zbigniew Cybichowski zwolennik wąskiego ujęcia niezawisłości sądów pisał, że skoro „Zasada niezawisłości nie obowiązuje w sprawach innych, aniżeli wymiar sprawiedliwości (…) na polu administracji sądowej minister sprawiedliwości jest zwierzchnikiem pierwszego prezesa sądu najwyższego i może mu wydawać rozkazy w granicach, prawem wskazanych"[67]. W istocie dyskusja ta toczyła w związku z pracami nad ustawą, która miała regulować organizację sądownictwa. Przyjęcie wąskiego ujęcia „niezawisłości sądów" odpowiadało dążeniom autorytarnie zorientowanej egzekutywy w kontekście przyjęcia szerokiego nadzoru administracyjnego nad sądami[68].

Pojęcie „niezawisłości" użyte w stosunku do sędziów dotyczy sprawowania urzędu sędziowskiego, co z językowego punktu widzenia oznacza, że niezawisłość sędziego obejmuje wszelkie czynności związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a nie wyłącznie czynności *stricte* orzecznicze (sfera orzecznicza i administracyjna)[69]. Doprecyzowanie niezawisłości realizującej się w sferze orzeczniczej nastąpiło w art. 77 ust. 2 Konstytucji marcowej . Przepis ten stanowił, że „Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą". Tym samym uznawano, że to, co zostało objęte tym zakresem niezawisłości, wolne jest od ingerencji legislatywy i egzekutywy.

Niezawisłość sędziowska przysługiwała wszystkim sędziom, również sędziom handlowym, pokoju i przysięgłym. Jej konstytucyjnymi gwarancjami były zasady: nominacji sędziów (art. 76), nieusuwalności, niezawieszalności i nieprzenoszalności (art. 78), nietykalności (immunitet) (art. 79) oraz jawności rozpraw sądowych (art. 82). Niezawisłość

[65] *Ibidem*, s. 124.
[66] E. Waśkowski, *System procesu cywilnego. Wstęp teoretyczny. Zasady racjonalnego ustroju sądów i procesu cywilnego, s.n.*, Wilno, 1932, s. 46.
[67] Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego, t. III*,, Warszawa 1929, s. 45.
[68] Por. G. Ławnikowicz, *op. cit.*, s. 126-127.
[69] Zob. M. Masterniak-Pawłowska, *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918-1939,* Czasopismo Prawno-Historyczne z. 1 (t. LXIII)/2011, s. 75. W projekcie Konstytucji złożonym do Sejmu Ustawodawczego przez Komisję Konstytucyjną dnia 12 czerwca 1920 roku proponowano, by niezawisłość ograniczyć do sfery wyrokowania. Artykuł 79 ust. 1 miał otrzymać następujące brzmienie: „Sędziowie są w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości niezawiśli i podlegają tylko ustawom" (Sejm Ustawodawczy, Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 1883, Zbiory Biblioteki Sejmowej, s. 33).

sędziowską powszechnie uważano za fundamentalną zasadę wymiaru sprawiedliwości, z której wypływają zasady stanowiące jej gwarancje[70].

Ustrój II Rzeczypospolitej zmienił się na skutek wejścia w życia Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku , zwanej Konstytucją kwietniową[71]. Na jej mocy wprowadzono w Polsce system prezydencki o charakterze autorytarnym. Konstytucja kwietniowa wysuwała na plan pierwszy interes państwa, które było traktowane jako struktura organizująca życie społeczne i gwarantująca prawa jednostki. Obywatel miał zapewnioną równość wobec prawa, możliwość rozwoju wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeszeń. Prawa te jednak ograniczone były dobrem powszechnym, ponieważ żadne działanie nie mogło stanąć w sprzeczności z celami państwa. Ustawa konstytucyjna porzuciła supremację reprezentacji ludowej (parlament) na rzecz supremacji Prezydenta, co widoczne było w szczególności w art. 2 i art. 3, gdzie podkreślano, że Prezydent stoi na czele państwa i skupia jednolitą i niepodzielną władzę państwową, oraz wyliczano organy państwa, w tym Sejm, Senat i Sądy, wskazując, że pozostają one pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Zresztą Prezydent został uznany jako „czynnik nadrzędny w Państwie", który „harmonizuje działania naczelnych organów państwowych" (art. 11). W doktrynie wskazuje się, że Konstytucja kwietniowa wprowadziła wprawdzie podział władzy na wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą poprzez wydzielenie ich organów, to jednak szczególna pozycja Prezydenta wykluczała monteskiuszowską zasadę wzajemnego hamowania się i równoważenia władz[72]. Niemniej uważano, że zwierzchnictwo Prezydenta w zakresie sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości nie jest w ustawie zasadniczej przewidziane[73].

Na poziomie ustrojowym wyodrębniono: Sąd Najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych, Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych oraz Trybunał Kompetencyjny do rozstrzygania sporów o właściwość między sądami a innymi organami władzy (art. 70 ust. 1). Strukturę sądownictwa powszechnego i wojskowego miała natomiast określać ustawa. Ponadto powołano do życia Trybunał Stanu, złożony z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego oraz

[70] Zob. D. Malec, *O niezawisłości sędziowskiej w Drugiej Rzeczypospolitej. Uwagi na marginesie pracy Aleksandra Mogilnickiego „Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym"* [w:] *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, red. A. Lityński, Katowice – Kraków 2009, s. 453.

[71] Dz. U. z 1935 roku Nr 30 poz. 227.

[72] Zob. K. Grzybowski, *Wymiar sprawiedliwości w świetle przepisów Konstytucji Kwietniowej*, Głos Sądownictwa nr 3/1939, s. 199.

[73] Zob. W. J. Medyński, *Niezawisłość sądów wobec współczesnych przemian ustrojowych*, Głos Sądownictwa nr 7-8/1939, s. 562 oraz D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 110.

sześciu sędziów, który miał orzekać o odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, senatorów i posłów (art. 71 ust. 1).

Niezawisłość sędziowska w Konstytucji kwietniowej została określona w art. 64 ust. 3, który stanowił, że „Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli". Środkami służącymi do osiągnięcia niezawisłości miały być zasady: nominacji przez Prezydenta (art. 65 ust. 1), nieusuwalności, niezawieszalności i nieprzenoszalności (choć dopuszczono możliwość zawieszenia zasad nieusuwalności i nieprzenoszalności sądów w okresie reorganizacji sądownictwa zarządzonej przez „akt ustawodawczy", a więc również przez dekret Prezydenta) (art. 66) oraz nietykalności (art. 67).

W dniu 1 stycznia 1929 roku weszło w życie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych[74]. W istocie prace nad powyższym aktem normatywnym trwały już od 1919 roku. Pracę przerwano w 1926 roku po zamachu majowym, by następnie dość szybko je sfinalizować. Duży wpływ na ostateczną treść rozporządzenia miał Stanisław Car – ówczesny wiceminister sprawiedliwości, a od grudnia 1928 roku minister sprawiedliwości. Akt ten był wielokrotnie nowelizowany[75], co wywołało ujemne wrażenie wśród prawników, w tym w społeczeństwie sędziowskim[76]. O ile nie było wątpliwości co do ustrojowego znaczenia zasady niezawisłości sędziowskiej, to pojawiały się one na tle rozporządzenia odnośnie sposobu rozumienia i granic jej gwarancji[77]. Wskazywano, że rozporządzenie zawierało szereg przepisów, które godziły w zasadę niezawisłości sędziowskiej i stanowiły poważne niebezpieczeństwo[78]. Podkreślano przede wszystkim zbyt duży wpływ Stanisława Cara na treść tekstu, który dążył do wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej poprzez rozbudowanie nadzoru administracyjnego nad sądami, lekceważąc przy tym poprawki zgłoszone przez przedstawicieli władzy sądowniczej[79]. Ustawowe określenie niezawisłości sędziowskiej precyzował art. 80 rozporządzenia, zgodnie z którym „Niezawisłość sędziego nie wyłącza obowiązku spełniania zleceń w zakresie administracji sądowej, wydanych w granicach uprawnień władzy dającej zlecenie".

[74] Dz. U. z 1928 roku Nr 12, poz. 93.
[75] W ciągu 10 lat obowiązywania rozporządzenia znowelizowano je 9-krotnie, w tym z 299 artykułów tylko 145 zachowały swój pierwotny tekst, natomiast z pozostałych 154 artykułów skreślono 56, zmieniono 98, w tym co najmniej dwukrotnie zmieniono 25 artykuły (W. Miszewski, *Dziesięć lat Prawa o ustroju sądów powszechnych,* Ruch Prawniczy i Ekonomiczny nr 4/1938, s. 945).
[76] A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 10/1928, s. 145.
[77] G. Ławnikowicz, *Sędziowie w autorytarnej Polsce*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2016, s. 13.
[78] Zob. m.in. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (dokończenie)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 15/1928, s. 226.
[79] Zob. J. Gudowski, *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, Przegląd Sądowy nr 1/2003, s. 20-21 oraz T. Grabowski, *Ustrojowe gwarancje niezawisłości sądów*, Palestra nr 1/1990, s. 2.

Zarówno Konstytucja marcowa, jak i Konstytucja kwietniowa zawierała szereg gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Jedną z nich był tryb powoływania sędziów. Konstytucja marcowa w art. 76 wskazywała, że „Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność", a ponadto „Urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom, przez prawo wymaganym". Konstytucja kwietniowa zawierała zbieżne regulacje, z tym wyjątkiem, iż formalnie usunięto z ustawy ustrojowej instytucję sędziów pokoju, a co za tym idzie zasadę wybieralności przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości przez społeczeństwo w odniesieniu do jakiegokolwiek sędziego. W istocie, na mocy unormowań rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów apelacyjnych, sędziów śledczych do spraw wyjątkowego znaczenia w sądach apelacyjnych oraz prezesów sądów okręgowych mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, złożony po wcześniejszej akceptacji Rady Ministrów, natomiast sędziów okręgowych i sędziów śledczych w sądach okręgowych na samodzielny już wniosek Ministra Sprawiedliwości. Sędziów grodzkich mianował z kolei samodzielnie Minister Sprawiedliwości (art. 90 rozporządzenia). Przepisy dotyczące wyboru sędziów nie dotyczyły nominacji prezesów i wiceprezesów, gdzie obowiązywał odrębny tryb (art. 97). Minister Sprawiedliwości mógł dokonywać wyboru kandydatów jedynie z listy rocznej ustalonej przez zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego po wysłuchaniu kolegium administracyjnego, spośród kandydatów przedstawionych przez zgromadzenia ogólne odpowiednich sądów. Jednakże Minister Sprawiedliwości mógł również przedstawić do mianowania osoby spoza listy wskazanej przez sądy w liczbie 1/5 wszystkich mianowań w danym roku, liczonych osobno dla sądów apelacyjnych i okręgowych, na podstawie przeciętnej liczby rocznych mianowań z ostatnich 3 lat (w 1930 roku limit ten zwiększono do 1/10). W istocie brak było kontroli, czy minister przekroczył limit 1/5 sędziów mianowanych spoza listy kandydatów przedstawionych przez sądy. Ponadto Minister faktycznie mógł skumulować liczbę sędziów do jednego okręgu sądowego lub sądu, aby w ciągu kolejnych lat obsadzić go swoimi ludźmi[80]. Zasadą było zatem przedstawianie Prezydentowi przez Ministra Sprawiedliwości kandydatów na sędziów wybranych przez samorządy sędziowskie. Reguła ta była jednak w znacznej mierze ograniczona i uszczuplona.

Ponadto zasadę wybieralności kandydatów przez sądy przekreślały na jakiś czas przepisy art. 283 § 2 i art. 284 § 2 rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju

[80] Zob. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 10/1928, s. 162.

sądów powszechnych. W ich myśl przez wskazany tam okres od dnia wejście w życia rozporządzenia uchwała sądu wskazująca kandydatów miała dla Ministra Sprawiedliwości jedynie znaczenie opiniodawcze. Co więcej, Minister miał prawo przedstawić do mianowania innych kandydatów – nieprzedstawionych przez sądy.

Wprowadzono również minimum stażowe na stanowiska sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych oraz prezesów sądów. Niestety przepisy te szybko zawieszono, co spowodowało, iż na stanowiska sędziowskie oraz kierownicze w sądach powoływani byli „zasłużeni" dla władzy wykonawczej wojskowi i urzędnicy.

W wyniku kolejnych zmian zlikwidowano instytucję sędziów śledczych, a także kompetencję Ministra Sprawiedliwości do mianowania sędziów sądów grodzkich. Ostatecznie na skutek nowelizacji z 1932 roku wprowadzono jednolity system nominacyjny sędziów wszystkich szczebli. Od tej pory sędziów mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, przedstawiony w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów. Uproszczono również system nominacyjny. Selekcja kandydatów należała przede wszystkim do kolegiów administracyjnych, które faktycznie przejęły kompetencje opiniodawcze zgromadzeń. Wprowadzono także wymóg dodatkowego opiniowania kandydatów i wskazywania własnych kandydatów przez prezesa sądu. Minister Sprawiedliwości mógł przedstawiać własnych kandydatów, niewytypowanych przez kolegia oraz prezesów sądów.

Kolejna gwarancja niezawisłości sędziowskiej – zasada stałości zawodu sędziowskiego w okresie dwudziestolecia międzywojennego została wyrażona w art. 78 Konstytucji marcowej i art. 66 Konstytucji kwietniowej. Oba te przepisy były w zasadzie identyczne. Stanowiły, że sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie na mocy orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach wskazanych w ustawie[81]. Jednocześnie od zasady tej wprowadzały wyjątek, że przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest możliwe w sytuacji ustawowej zmiany w organizacji sądów.

Wyjątek od zasady stałości zawodu sędziego spotkał się ze zrozumieniem w doktrynie. Wskazano, że podobne regulacje występują w większości konstytucjach tamtego okresu. Szczególną uwagę zwrócono, że przeniesienie sędziego ma być wywołane wyłącznie zmianą

[81] Konstytucja kwietniowa posługiwała się pojęciem „aktu ustawodawczego". Zgodnie z jej art. 49 ust. 1 aktami ustawodawczymi są ustawy i dekrety Prezydenta RP.

w organizacji sądownictwa. Nie każda zatem zmiana dotycząca sądownictwa będzie przesądzała o tym skutku[82].

Artykuł 102 rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zasadzie powtarzał postanowienia Konstytucji marcowej w zakresie stałości zawodu sędziego. W zasadzie, ponieważ ustrojowy zwrot „zmiana w organizacji sądów" zastąpiono zwrotem „zmiana ustroju sądownictwa", co łączono z wprowadzeniem nowych procedur, reorganizacją więziennictwa, czy też wprowadzeniem nowych kodeksów[83]. Ponadto już w art. 2 § 2 wskazano, że o ile tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych może nastąpić tylko w drodze ustawy, to ustalanie i zmianę okręgu lub siedziby sądu może zarządzić Prezydent Rzeczypospolitej w drodze rozporządzenia. Regulacje te prowadziły do nadużyć ze strony Prezydenta, który poprzez przenoszenie siedziby sądu mógł zmusić konkretnych sędziów do ustąpienia ze stanowiska, zwłaszcza że sędzia powinien mieszkać w siedzibie sądu, chyba że Minister Sprawiedliwości wyraził zgodę na zamieszkiwanie sędziego w innym mieście aniżeli miasto, w którym dany sąd ma swoją siedzibę (art. 123). Podobne regulacje odnosiły się do sędziów śledczych, z tą zmianą, że Minister Sprawiedliwości mógł w drodze rozporządzenia ustanowić siedziby dla sędziów sądu okręgowego, jako sędziów śledczych, poza siedzibą tegoż sądu (art. 5 ust. 2). Podkreślano jednak, że do przeniesienia sędziego śledczego w razie realizacji przez Ministra powyższej kompetencji potrzebna była zgoda tego sędziego, z uwagi na treść art. 78 Konstytucji marcowej i art. 102 rozporządzenia[84].

Ponadto wbrew ustrojowej gwarancji stałości zawodu sędziego w art. 284 § 1 rozporządzenia wskazano, że „władza mianująca może - sędziów Sądu Najwyższego w ciągu trzech miesięcy, sędziów apelacyjnych w ciągu roku, a sędziów okręgowych i grodzkich w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie niniejszego prawa przenosić bez ich zgody do innego sądu lub w stan spoczynku". Wbrew postanowieniom Konstytucji marcowej wprowadzono zatem czasową możliwość przenoszenia sędziów do innego sądu lub w stan spoczynku bez ustawowej reorganizacji ustroju sądów. Takie regulacje wytwarzały w psychice sędziego obawę przed utratą stanowiska. Kierując się tą obawą sędzia zamiast orzekać na podstawie prawa i własnego sumienia, a więc zamiast być niezawisłym, mógł wydawać orzeczenia, które

[82] Zob. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 14/1928, s. 209 oraz W. J. Medyński, *op. cit.*, s. 562.
[83] G. Ławnikowicz, *op. cit.*, s. 14.
[84] A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 12/1928, s. 178.

są po myśli organów władzy wykonawczej[85]. Poddany ostrej krytyce świata prawniczego art. 284 rozporządzenia w zakresie sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów apelacyjnych został uchylony w marcu 1929 roku[86]. Następnie nowelą rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku wprowadzono zasadę, że zmiana granic okręgu, czy siedziby sądu nie mogła prowadzić do przeniesienia sędziego bez jego zgody na inne miejsce służbowe lub w stan spoczynku.

Kolejne zawieszenie nieprzenoszalności sędziów miało miejsce w wyniku nowelizacji z 1932 roku, gdy ponownie upoważniono Ministra Sprawiedliwości do przenoszenia sędziów wszystkich sądów bez ich zgody do innego równorzędnego sądu lub w stan spoczynku w ciągu 2 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji. Ówczesny Minister Sprawiedliwości Czesław Michałowski wprost wskazywał, że miało to na celu usunąć z sądownictwa sędziów nieposiadających odpowiedniego poziomu moralnego i będących w kontakcie z organizacjami przeciwpaństwowymi[87].

Innym wyłomem w zasadzie nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów były art. 102 § 2 lit. c oraz art. 110 lit. 3 rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku, które umożliwiały odpowiednio możliwość przeniesienia sędziego w stan spoczynku ze względu dla „dobra i powagi stanowiska sędziowskiego" oraz „w interesie wymiaru sprawiedliwości" na podstawie orzeczenia zgromadzenia ogólnego sądu wyższego, powziętego na wniosek Ministra Sprawiedliwości – w pierwszym przypadku oraz na podstawie orzeczenia zgromadzenia ogólnego sądu wyższego, powziętego większością trzech piątych głosów obecnych, na wniosek Ministra Sprawiedliwości lub zgromadzenia ogólnego sądu właściwego – w drugim przypadku. Obie te przesłanki miały niejasny zakres, co powodowało zagrożenie podejmowania arbitralnych decyzji w przedmiocie przenoszenia sędziów niemających poparcia środowiska sędziowskiego i Ministra Sprawiedliwości[88]. W 1930 roku w art. 102 wprowadzono wymóg podjęcia orzeczenia przez zgromadzenie większością 3/5 głosów obecnych, a Minister utracił prawo wnioskowania na rzecz prezesa sądu właściwego, a w stosunku do prezesa określonego

[85] Zob. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 14/1928, s. 211.

[86] Zdążono jednak usunąć ze służby sędziów niecieszących się zaufaniem władz państwowych, którzy niejednokrotnie krytykowali wprowadzane regulacje dotyczące sądownictwa. Wśród nich byli m.in. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – Władysław Seyda oraz Prezes Izby Karnej Sądu Najwyższego – Aleksander Mogilnicki, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku (D. Malec, *op. cit.*, s. 452).

[87] G. Ławnikowicz, *op. cit.*, s. 15.

[88] Inaczej kwestię tą upatruje Aleksander Mogilnicki, którego zdaniem okoliczność, że przeniesienie może nastąpić w wyniku orzeczenia zgromadzenia ogólnego daje dostateczną rękojmię, iż uprawnienia te nie będą nadużywane (A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 12/1928, s. 179). Moim zdaniem gwarancji takiej nie ma. Członkowie zgromadzenia mogli bowiem zbyt swobodnie interpretować przesłankę „dobra wymiaru sprawiedliwości", która miała nieprecyzyjny zakres i zawierała w zasadzie otwarty katalog zachowań godzących ww. dobro.

sądu – na rzecz prezesa sądu wyższego, po wysłuchaniu zainteresowanego sędziego i jego obrońcy, jeżeli się stawią. Kolejna nowelizacja art. 102 w 1932 roku wprowadzała wymóg wydania orzeczenia sądu wyższego w składzie trzech sędziów tego sądu zamiast orzeczenia zgromadzenia ogólnego. Natomiast w art. 110 lit. c w 1932 roku większość 3/5 zmieniono na większość 2/3. W 1932 roku orzeczenie zgromadzenia zastąpiono orzeczeniem sądu wyższego w składzie trzech sędziów, a następnie, jeszcze w tym samym roku, w wyniku kolejnej nowelizacji, o przeniesieniu sędziego orzekał Trybunał na wniosek pierwszego prezesa. Skład sądu orzekającego o przeniesienie sędziego wybierało kolegium odpowiedniego sądu zdominowane przez władzę wykonawczą. Orzeczenia nie wymagały uzasadnienia i nie podlegały zaskarżeniu. Ciężko zatem było o przejrzystość tych postępowań. Sędziowie często sami składali wnioski o przeniesienie na inne miejsce służbowe lub w stan spoczynku, chcąc uniknąć postępowania, którego wynik był z góry przesądzony[89].

Minister Sprawiedliwości mógł też po zasięgnięciu opinii kolegium danego sądu delegować sędziego do zastępczego pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie lub czynności administracyjnych albo czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości. Przy czym jeśli oddelegowanie trwało krócej niż 3 miesiące w ciągu 3 lat zgoda sędziego nie była wymagana.

Kolejną gwarancją ustawową była zasada apolityczności sędziego. Artykuł 121 rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku, stanowił że „Sędzia powinien na służbie i poza służbą strzec powagi sądu i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego, a zwłaszcza nie powinien należeć do stronnictw politycznych, ani brać udziału w takich wystąpieniach o charakterze politycznym, które mogłyby osłabiać zaufanie do bezstronności sędziego". Nie był to zakaz bezwzględny, ale pewna wskazówka jak powinien zachowywać się sędzia, aby zachować bezstronność i nie naruszać powagi urzędu. Kategoryczny zakaz wprowadzono nowelą z dnia 4 marca 1929 roku, która weszła w życie w dniu 3 lutego 1930 roku. Jednocześnie z zakazu tego wyłączono sędziów w stanie spoczynku, a także sędziów będących już posłami lub senatorami. Zakaz przynależności do stronnictw politycznych czynnych sędziów oraz brania przez nich udziału w wystąpieniach o charakterze politycznym tłumaczono potrzebą zachowania zaufania ludności do bezstronności sędziów. Jednocześnie sędzia mógł brać udział w związkach i stowarzyszeniach o celach kulturalnych, oświatowych, czy gospodarczo-społecznych[90].

[89] Na iluzoryczność takiego postępowania zwracał uwagę m.in. M. Buczkowski, *Niezawisłość sądów*, Głos Sądownictwa nr 4/1937, s. 282.

[90] *Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 6 lutego 1928 r. według jednolitego tekstu z dnia 15 listopada 1932 r. wraz z ustawami i rozporządzeniami związkowemi i wykonawczemi oraz orzecznictwem sądu najwyższego*, oprac. Z. Nagórski, Warszawa 1933, s. 59-60.

Innym ograniczeniem jakim podlegali sędziowie ze względu na sprawowany przez nich urząd był zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia. Zgodnie z art. 124 rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku „Sędziemu nie wolno obok piastowanego stanowiska sędziowskiego zajmować żadnego urzędu państwowego, z wyjątkiem stanowisk: profesora, docenta i lektora w szkołach akademickich, o ile zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziowskich". Ponadto sędzia nie mógł podejmować innego zajęcia dodatkowego, które przeszkadzałoby w pełnieniu jego obowiązków sędziowskich albo mogły uchybiać jego godności lub zachwiać zaufanie do jego bezstronności (art. 125 § 1), w tym nie wolno mu było brać osobistego udziału w prowadzeniu przedsiębiorstwa finansowego, przemysłowego lub handlowego, ani należeć do rady nadzorczej takiego przedsiębiorstwa, choćby stanowiło w całości lub w części jego własny majątek (art. 125 § 2). Wyjątkowo sędzia mógł brać udział w prowadzeniu spółdzielni, przeznaczonej dla sędziów, prokuratorów lub urzędników sądowych (od 1932 roku – urzędników państwowych) za zgodą kolegium administracyjnego właściwego sądu (art. 125 § 3). O podjęciu dodatkowego zajęcia sędzia powinien niezwłocznie zawiadomić prezesa danego sądu, który rozstrzygał, czy jest to zajęcie objęte zakazami. W razie uznania, że sędzia nie może podjąć dodatkowego zajęcia sprawę rozstrzygało zgromadzenie ogólne danego sądu, a po nowelizacji, która weszła w życie w 1932 roku – kolegium administracyjne (art. 126 § 1). Z kolei prezes sądu apelacyjnego lub okręgowego o swoim zajęciu ubocznym powinien był zawiadomić Ministra Sprawiedliwości, który mógł odmówić zgody na podjęcie przez sędziego dodatkowego zajęcia (art. 126 § 2).

Jedną z istotniejszych gwarancji niezawisłości sędziowskiej jaka obowiązywała w okresie dwudziestolecia międzywojennego była odpowiedzialności dyscyplinarna sędziów. Do czasu wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych, procedura i kary dyscyplinarne były niejednolite. Zasadniczo jednak sędziowie ponosili odpowiedzialność za naruszenie obowiązków służbowych i uchybienie godności stanowiska sędziowskiego. Sądem dyscyplinarnym dla sędziów: Sądu Najwyższego, sądu apelacyjnego oraz prezesów i wiceprezesów sądów okręgowych, a także Prezesa Sądu Powiatowego w Poznaniu – był Sąd Najwyższy. Dla pozostałych sędziów sądem dyscyplinarnym był właściwy sąd apelacyjny[91].

Po wejściu w życie rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych i unifikacji ustroju sądownictwa każdy sędzia ponosił odpowiedzialność za przewinienia służbowe i uchybienia godności urzędu, a także za swoje postępowanie przed

[91] M. Masterniak-Pawłowska, *op. cit.,* s. 100-101.

objęciem stanowiska sędziowskiego, jeżeli przez nie uchybił obowiązkom piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym stanowiska sędziowskiego (art. 129). Odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegał również sędzia w stanie spoczynku za przewinienia dyscyplinarne popełnione zarówno w czasie służby czynnej jaki i w stanie spoczynku (art. 135). Sędzia mógł zostać skazany m.in. na upomnienie i naganę, przeniesienie na inne stanowisko służbowe oraz wydalenie ze służby (art. 130). Nieco inaczej kształtował się system kar w przypadku sędziego w stanie spoczynku ze względu na brak czynnego wykonywana służby (art. 135). Karalność czynu będącego przedmiotem postępowania dyscyplinarnego ulegała przedawnieniu z upływem 5 lat od chwili jego popełnienia, chyba że czyn zawierał znamiona przestępstwa karnego. Wówczas przedawnienie dyscyplinarne nie mogło nastąpić wcześniej, niż przedawnienie karne (art. 136). Sądami dyscyplinarnymi były: 1) sąd dyscyplinarny okręgu apelacyjnego – orzekający w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów apelacyjnych w sprawach przeciw sędziom, zajmującym stanowiska w sądach okręgowych i grodzkich danego okręgu apelacyjnego; 2) sąd dyscyplinarny wyższy – orzekający w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów Sądu Najwyższego w sprawach przeciw sędziom, zajmującym stanowiska w sądach apelacyjnych i Sądzie Najwyższym oraz w drugiej instancji w sprawach rozpoznanych przez sąd dyscyplinarny okręgu apelacyjnego; 3) Najwyższy Sąd Dyscyplinarny – orzekający w drugiej instancji w składzie pięciu sędziów Sądu Najwyższego w sprawach rozpoznanych w pierwszej instancji przez sąd dyscyplinarny wyższy (art. 137 § 1). Wyboru członków sądów dyscyplinarnych i podziału czynności dokonywało zgromadzenia ogólne (art. 141 § 1). Uprawnionym do złożenia wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego była władza nadzorcza (art. 147 § 1). W razie uwzględnienia wniosku właściwy sąd dyscyplinarny wszczynał postępowanie (art. 147). Postępowanie przygotowawcze zwane śledztwem prowadził wyznaczony sędzia, który badał okoliczności sprawy i zbierał dowody (art. 149). Po ukończeniu śledztwa sędzia wyznaczony przesyłał akta prokuratorowi dyscyplinarnemu w celu przedstawienia wniosku. Prokurator i obwiniony mogli składać wnioski o uzupełnienie śledztwa (art. 152).

Kolejna gwarancja niezawisłości sędziowskiej – immunitet sędziowski – była inaczej ukształtowana w Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej. Obie ustawy zasadnicze wskazywały odpowiednio w art. 79 i art. 67, że sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej ani pozbawieni wolności bez zezwolenia sądu (w Konstytucji kwietniowej precyzyjnie wskazano na sąd dyscyplinarny) za wyjątkiem schwytania na gorącym uczynku. Inaczej jednak regulowały kwestię postępowania w przypadku schwytania sędziego na gorącym uczynku. Konstytucja marcowa zezwalała na uwolnienie sędziego jeżeli zarządzi

tak sąd, natomiast Konstytucja kwietniowa takiego wypadku nie przewidywała. Kwestię immunitetu sędziowskiego precyzowało rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 84 § 1 (*nomen omen* usytuowanym w rozdziale zatytułowanym „Niezawisłość sędziowska") wskazując, iż „Pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, zarówno sądowej jak i administracyjno-karnej, tudzież pozbawienie go wolności, dopuszczalne jest tylko za poprzednią zgodą właściwego sądu dyscyplinarnego, o ile sędzia nie jest schwytany na gorącym uczynku. Aż do wydania uchwały w tym przedmiocie, wolno przedsiębrać tylko czynności nie cierpiące zwłoki". Postępowanie było dwuinstancyjne, ale tylko w zakresie uchwały odmawiającej zgody (art. 84 § 3).

W doktrynie instytucję immunitetu sędziowskiego oceniono pozytywnie. Podkreślano, że jest to dobra strona ustawy zasadniczej[92]. Z pewnością instytucja ta chroniła sędziów przed nieuzasadnionymi zatrzymaniami, aresztowaniami i procesami sądowymi, mogącymi stanowić presję ze strony organów innych władz.

Aby sędzia mógł w sposób niezawisły pełnić swój urząd powinien nie martwić się o byt materialny, zarówno swój, jak i założonej rodziny. Dlatego też wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu jest jedną z gwarancji niezawisłości. Po raz pierwszy w sposób jednolity na całym obszarze ziem polskich po odzyskaniu niepodległości wynagrodzenie sędziów ukształtowała ustawa z dnia 13 lipca 1920 roku o uposażeniu sędziów i prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej[93]. Zaliczała ona sędziów do 4 grup uposażeniowych, które odpowiadały strukturze sądownictwa. Uposażenie dzieliło się na płacę zasadniczą oraz dodatki: drożyźniany (liczony w zależności od liczebności rodziny i grupy zaszeregowania miejscowości danego sądu), za starszeństwo (staż) i funkcje kierownicze w sądownictwie. Wynagrodzenie sędziów było określone kwotowo. Dlatego też narastająca w tamtych czasach inflacja zmuszała ustawodawcę do podwyższania płac w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy. Kolejna ustawa uposażeniowa z 1923 roku[94] miała dostosowywać wynagrodzenie sędziów do szybkiego wzrostu cen. Wysokość uposażenia sędziów stanowiła iloczyn jednakowej dla wszystkich mnożnej oraz liczby punktów, wynikający z posiadanej grupy (A, B, C lub D) i szczebla, a stanowiący mnożnik. Mnożna podlegała zmianom. Ustawa wprowadzała również dodatki: regulacyjny i ekonomiczny – będący odpowiednikiem dawnego dodatku drożyźnianego. Kolejnym aktem normatywnym regulującym kwestię wynagrodzeń

[92] Zob. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 12/1928, s. 177.
[93] Dz. U. z 1920 roku Nr 65, poz. 436.
[94] Ustawa z dnia 5 grudnia 1923 roku o uposażeniu w sądownictwie powszechnym i administracyjnym oraz prokuratorów (Dz. U. z 1923 roku Nr 134, poz. 1107).

sędziowskich było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 roku o uposażeniu sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym oraz prokuratorów[95]. Na jego mocy obowiązywały 4 grupy uposażenia zasadniczego sędziów oraz dodatki funkcyjne i dodatek lokalny. Zasady zaszeregowania sędziów do danej grupy określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1933 roku[96], które przyznawało Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do zaszeregowania określonego sędziego do danej grupy uposażeniowej (sędzia sądu grodzkiego otrzymywał uposażenie z grupy IV lub III, a sędzia sądu apelacyjnego z grupy III lub II). Tym samym Minister w sposób arbitralny mógł różnicować zarobki sędziów orzekających w sądach tego samego szczebla. Nowelizacja rozporządzenia dokonana w dniu 6 lutego 1935 roku[97] przyznała Ministrowi Sprawiedliwości jeszcze dalej idące uprawnienia w postaci możliwości przyznania konkretnego sędziemu wyższej grupy uposażeniowej w wyjątkowych przypadkach i za zgodą prezesa Rady Ministrów (np. sędziemu grodzkiemu nawet grupy II, tej samej, do której należało wielu sędziów Sądu Najwyższego, których zaliczano do grupy I lub II)[98]. Tak ukształtowana regulacja miała na celu zachęcanie sędziów do orzekania zgodnie z polityką władzy wykonawczej, a „nagrodą" za takie działanie miała być wyższa grupa uposażeniowa. Stało to w opozycji do niezawisłości sędziowskiej i stanowiło nieuprawnioną presję nakładaną na sędziów.

Innym wyłomem w zasadzie niezawisłości sędziowskiej były szerokie kompetencje Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami. Aleksander Mogilnicki wskazał, że w pierwotnym tekście rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych na 297 artykułów słowo „minister sprawiedliwości" powtarza się 118 razy, a oprócz tego słowo „ministerstwo sprawiedliwości" użyto 6 razy. W rozporządzeniu spotykamy się ponadto z kilkukrotnym użyciem nazw innych organów władzy wykonawczej, w tym Rady Ministrów i Prezydenta[99].

W ramach nadzoru administracyjnego nad sądami Minister Sprawiedliwości miał prawo mianować zastępcę kierownika sądu apelacyjnego, okręgowego lub grodzkiego, jeżeli przerwa

[95] Dz. U. z 1933 roku Nr 86, poz. 665.
[96] Dz. U. z 1933 roku Nr 102, poz. 1782.
[97] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1935 roku o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1933 roku o zasadach zaszeregowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnem i administracyjnem, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych (Dz. U. z 1935 roku Nr 10, poz. 51).
[98] Więcej na temat uposażeń sędziów w okresie dwudziestolecia międzywojennego zob. G. Ławnikowicz, *Uposażenie sędziów w II RP. Norma – praktyka – idea. Przegląd podstawowych problemów* [w:] *W kręgu historii i współczesności. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korobowiczowi*, red. W. Witkowski, Lublin 2008, s. 144 i n.
[99] A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 13/1928, s. 193.

w urzędowaniu kierownika sądu miała trwać lub trwała już dłużej niż sześć tygodni. W innym wypadku zastępcą kierownika był najstarszy służbą prezes, wiceprezes lub sędzia (art. 67 rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku). Na skutek nowelizacji, która weszła w życie w 1932 roku zastępcę kierownika sądu mógł wyznaczyć również kierownik sądu, ale tylko w odniesieniu do sądu, nad którym pełnił nadzór. Co istotne nominacja prezesów i wiceprezesów sądów była taka sama jak nominacja sędziów (art. 97), a więc co do zasady dokonywał jej Prezydent na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Tak, więc faktycznie wyboru prezesów i wiceprezesów sądów wszystkich szczebli dokonywały organy władzy wykonawczej. Sędziowie pełniący te funkcje musieli zatem zyskać aprobatę organów tej części władzy.

W ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego Minister Sprawiedliwości i prezesi sądów mogli żądać wyjaśnień, mieli prawo wglądu w czynności i usuwania oczywistych usterki, oraz z powodu dostrzeżonych przewinień kierować sprawy do sądu dyscyplinarnego, a ponadto Minister Sprawiedliwości oraz prezesi, co do sądów podległych ich nadzorowi, mieli prawo uchylać zarządzenia niezgodne z prawem lub regulaminem (art. 72 § 1 rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku)[100]. Organy nadzoru mogły być również obecne na rozprawie, toczącej się przy drzwiach zamkniętych (art. 72 § 2) oraz w razie dostrzeżenia uchybienia, zwrócić uwagę na niewłaściwość postępowania lub je wytknąć oraz żądać usunięcia skutków uchybienia (art. 72 § 3). Zastrzeżono przy tym, że powyższe kompetencje organów nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawiśli (art. 72 § 4). Zwracano jednak uwagę, że niemożliwe jest wytyczenie granicy pomiędzy sferą, w której sędzia jest niezawisły a sferą *stricte* administracyjną. Ponadto o tym, czy określona sfera jest, czy też nie jest objęta zakresem niezawisłości decydować miał Minister albo prezes sądu, co prowadzić mogło do arbitralnego uchylania zarządzeń dotyczących wymierzania sprawiedliwości, np. odroczenia rozprawy[101].

Niestety przepisy rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku w znaczący sposób stanowiły o przewadze administracji nad sędziami ze względu na szerokie kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości i innych urzędników, w tym prezesów sądów. Wiele norm było skonstruowana w sposób niebudzący większych zastrzeżeń na pierwszy rzut oka, jednakże w praktyce okazywały się skutecznym orężem władzy wykonawczej przeciwko nieposłuszeństwu sędziów[102]. Tak szeroki nadzór administracyjny organów władzy wykonawczej, szykany

[100] Na mocy nowelizacji, która weszła w życie w 1930 roku doprecyzowano pojęcie „uchylenia zarządzenia" wskazując, że uchylone w tym trybie może być zarządzenie administracyjne.
[101] A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 13/1928, s. 194.
[102] Zob. J. Gudowski, *op. cit.*, s. 22-23.

wobec sędziów[103] oraz niskie wynagrodzenie doprowadziły do odejścia z tego zawodu wielu doświadczonych i wybitnych prawników. Zjawisko to określano jako „kryzys sądownictwa"[104]. Jak słusznie wskazał Kazimierz Fleszyński, lata 30 XX wieku były okresem „martwych, sennych, niemych, aklamacyjnych sądowniczych zgromadzeń, okres zgiętych karków i pochylonych głów"[105].

Przejawy ograniczeń niezawisłości sędziowskiej w okresie dwudziestolecia międzywojennego miały również miejsce w ustawach regulujących postępowanie sądowe. Tytułem przykładu wskazać należy chociażby związanie sędziego śledczego wnioskami prokuratora, w tym wnioskiem o uchylenie lub złagodzenia środka zapobiegawczego (art. 269 § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku Kodeks postępowania karnego[106]), czy też związanie sędziów śledczych i sędziów grodzkich wnioskami prokuratora o zastosowanie, uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego (art. 11 § 2 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku o postępowaniu doraźnem[107]). W istocie na podstawie tych dwóch norm sędzia jedynie składał swój podpis pod orzeczeniem aprobującym wniosek, nawet jeśli się z nim nie zgadzał.

Po II wojnie światowej nastąpił okres przeobrażeń ustroju Polski na wzór zasad marskzimu-leninizmu. W dniu 19 lutego 1947 roku uchwalono Ustawę Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (zwana Małą Konstytucją)[108], która była aktem tymczasowym, regulującym stosunki pomiędzy ustrojowymi organami państwa do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Mała Konstytucja nawiązała do monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władz wskazując, że najwyższymi organami Rzeczypospolitej Polskiej są: w zakresie ustawodawstwa - Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej - Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości - niezawisłe sądy". W rzeczywistości jednak tak sformułowany przepis nie korespondował z dalszymi postanowieniami Małej Konstytucji, z których wynikała zasada nadrzędności organu przedstawicielskiego – Sejmu Ustawodawczego, do którego kompetencji należało m.in.:

[103] Zauważano m.in. celowe przeciążanie pracą sędziów, dawanie urlopu wypoczynkowego w niedogodnym okresie, usuwanie od wyrokowania pod pozorem delegacji do czynności administracyjnych, niedopuszczenie do awansu, gnębienie wytykami i upomnieniami (J. Jamontt, *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1928, s. 117).
[104] Por. S. Zaleski, *Dwa kryzysy. Kryzys prawa i sądownictwa oraz kryzys gospodarczy*, Głos Sądownictwa nr 11/1931, s. 593.
[105] K. Fleszyński, *Realne gwarancje niezawisłości sędziowskiej*, Głos Sądownictwa nr 2/1939, s. 105.
[106] Dz. U. z 1939 roku Nr 8, poz. 44, tekst jedn.
[107] Dz. U. z 1928 roku Nr 33, poz. 315.
[108] Dz. U. z 1947 roku Nr 18, poz. 71.

uchwalenie nowej konstytucji, ustawodawstwo, kontrola nad działalnością Rady Ministrów oraz ustalanie zasadniczego kierunku polityki państwa (art. 3). W art. 24 ust. 2 wskazano, że „Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawom", natomiast w ust. 3 tego przepisu, że „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw i dekretów z mocą ustawy należycie ogłoszonych". Jednocześnie pozostawiono ustrój i organizację sądownictwa do ustawowego uregulowania.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej została uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku[109]. Była ona przede wszystkim aktem deklaratywno-propagandowym. Zawierała szereg praw obywatelskich, które w praktyce nie były przestrzegane[110]. Konstytucja lipcowa zrywała z trójpodziałem władzy wprowadzając wzorowaną na konstytucji sowieckiej zasadę jedności władzy państwowej. Ustrojodawca w preambule deklarował, że państwo jest republiką ludu pracującego, który zyskał miano suwerena, będącego źródłem władzy. Zasada ludowładztwa oznaczać miała udział mas w kierowaniu państwem i eliminację antagonizmów klasowych, ekonomicznych i społecznych. Władza najwyższa należała do Sejmu jako emanacji „woli ludu", któremu podporządkowane były inne instytucje: sądownictwo oraz władza wykonawcza z rządem i Radą Państwa na czele.

Konstytucja PRL w art. 52 wskazywała, że sędziowie są w sprawowaniu swojego urzędu niezawiśli i podlegają tylko ustawie. W teorii sądy, inaczej niż pozostałe organy państwa, nie były zbudowane na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, a przy rozstrzyganiu konkretnych spraw sędziowie formalnie nie podlegali żadnym wytycznym i instrukcjom.

Po II wojnie światowej utrzymano w mocy rozporządzenie Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które zostało w znacznym stopniu znowelizowane względem pierwotnego tekstu i wprowadzeniem tekstu jednolitego w 1964 roku[111]. Niezmienną treść zachował art. 47 stanowiący zasadę niezawisłości. Jednakże już art. 48 w istotny sposób w niezawisłość ingerował. Stanowił mianowicie, że „Niezawisłość sędziego nie wyłącza obowiązku spełniania zleceń w zakresie administracji sądowej, wydanych w granicach uprawnień władzy dającej zlecenie". W istocie interpretacja, czy dane zalecenie wchodzi w zakres administracji sądowej, czy też w zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości należało do organu nadzorującego.

[109] Dz. U. z 1952 roku Nr 33, poz. 232.
[110] W praktyce większe znaczenie od Konstytucji PRL miał statut PZPR, który odwoływał się w swej treści do idei komunistycznej.
[111] Dz. U. z 1964 roku Nr 6, poz. 40.

Na zależność sędziów od władzy państwowej wskazywał również m.in. przewidziany w rozporządzeniu Prezydenta z 1928 roku obowiązek składania ze swej pracy rocznych sprawozdań Radzie Narodowej[112]. Utrzymano przy tym nadzór prezesów sądów i Ministra Sprawiedliwości w niemal identycznym kształcie co z okresu dwudziestolecia międzywojennego, który przez wielu autorów tego okresu był poczytywany jako naruszający niezawisłość sędziowską.

W praktyce sądy w socjalistycznej Polsce podlegały kierownictwu partii rządzącej, co miało być gwarancją socjalistycznego charakteru wymiaru sprawiedliwości. Bezstronność sędziego postrzegano jako orzekanie w zgodzie z interesem państwa socjalistycznego, o czym wprost wskazywał art. 66 rozporządzenia Prezydenta z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wymiar sprawiedliwości był jedną z funkcji dyktatury proletariatu, a niezawisłość sędziowska – koniecznym elementem jego prawidłowego funkcjonowania. Niezawisłość rozumiano inaczej niż w demokratycznych państwach prawa. Uważano, że przywilej niezawisłości ma służyć do orzekania zgodnie z interesem państwa ludowego i w ramach wydawanych przez to państwo ustaw[113]. W istocie sądy miały orzekać z linią rozwoju władzy socjalistycznej oraz interpretować przepisy zgodnie z zasadami współżycia społecznego panującymi w PRL. Mówiono o „socjalistycznej niezawisłości" z większym akcentem położonym na pierwsze słowo[114]. Służył temu chociażby art. 48 Konstytucji PRL stanowiący, że „Sądy stoją na straży ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ochraniają zdobycze polskiego ludu pracującego, strzegą praworządności ludowej, własności społecznej i praw obywateli, karzą przestępców". To, że sądownictwo pozostawało w ścisłej zależności od władzy wykonawczej nie krył ówczesny Wiceminister Sprawiedliwości Tadeusz Rek, który stwierdził, że zasada niezawisłości sędziowskiej oznacza, że sędziowie „obowiązani są postępować zgodnie z prawem, zgodnie z wytycznymi partii i polityką rządu[115]". Formułowano również tezę, że sędzia jest niezawisły wobec wszystkich organów za wyjątkiem czynników ustawodawczych – Sejmu i Rady Państwa, ponieważ sędziowie podlegają ustawom. Wskazywano, że uchwała Sejmu, czy dekret Rady Państwa może nakazać sędziemu rozstrzygnięcie danej sprawy w konkretny sposób, nawet wbrew przepisom powszechnie

[112] Przepis ten pozostał jednak martwy, ponieważ nie wykształciła się w tym zakresie żadna praktyka.
[113] W. Jakimko, *Pozycja prawna sądów i sędziów na gruncie regulacji konstytucyjnych od początku II Rzeczypospolitej do Konstytucji z 1997 r. w kontekście nadzoru administracyjnego nad sądami*, Palestra nr 9/2017, s. 74.
[114] *Ibidem*, s. 75.
[115] T. Rek, *O roli i zadaniach sądów powszechnych w walce o utrwalenie socjalistycznej praworządności*, Nowe Prawo nr 9/1951, s. 12. Podobnie pisał Andrzej Burda, którego zdaniem „sądy jako integralna część aparatu państwowego realizują funkcje państwowe i taką linię polityczną, jaką ustala władza ludowa" (A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1961, s. 251).

obowiązującym. Byłaby to szczególna ustawa o charakterze indywidualnym[116]. Niezawisły sędzia, w ówczesnym rozumieniu pojęcia „niezawisłości", rozstrzygając daną sprawę miał zatem kierować się w pierwszym rzędzie interesem ludu pracującego, jak również celami politycznymi i zadaniami państwa. Wymiaru sprawiedliwości nie postrzegano w kategoriach niezależności. Uważano, że nie można oderwać wymiaru sprawiedliwości od działalności państwa[117].

Przede wszystkim w okresie PRL brak było gwarancji zachowania niezawisłości sędziowskiej. Nie służyło temu procedura powoływania sędziów. Sędziów powoływała Rada Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości. W ten sposób aparat państwowy swobodnie kształtował składy sądów, w szczególności skład Sądu Najwyższego, którego sędziowie byli powoływani na pięcioletnią kadencję. Wyłączono stosowanie przepisów normujących tryb przedstawiania kandydata na stanowisko sędziowskie przez kolegium administracyjne.

Między 1946 rokiem a 1957 rokiem kandydat na stanowisko sędziowskie nie musiał mieć ukończonych wyższych studiów, a wystarczała dostateczna znajomość prawa i „rękojmia należytego wykonywania obowiązków", przez co rozumiano odpowiednią działalność społeczną, polityczną lub naukową[118]. Z czasem utworzono centralną szkołę, która miała kształcić przyszłych sędziów w duchu wartości socjalistycznych[119].

Brak było również gwarancji nieprzenoszalności i nieusuwalności sędziego. Upoważniono bowiem Ministra Sprawiedliwości do przenoszenia sędziów bez ich zgody, w tym do przenoszenia sędziów w stan spoczynku, a także do zwolnienia ze służby sędziego ze względu na brak „rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziowskich" przez Radę Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Ocena w tym zakresie należała do organu władzy wykonawczej. W praktyce instytucja ta służyła usuwaniu sędziów, którzy orzekali wbrew interesom aparatu państwowego. Przykładowo w 1982 Rada Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości odwołała około tysiąca sędziów, czyli 28% ogółu sędziów ze względu na „brak odpowiednich poglądów politycznych"[120].

W PRL nie było mowy o apolityczności sędziów. Wręcz przeciwnie – uważano, że aktywna działalność społeczna i polityczna sędziów była jednym z warunków

[116] M. Cieślak, *Niezawisłość sędziowska a Partia*, Palestra nr 2/1957, s. 5.
[117] H. Świątkowski, *Podstawowe zadania sądów w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Nowe Prawo nr 8-9/1953, s. 5.
[118] W okresie 1946-1952 ponad 400 partyjnych aktywistów po przeszkoleniu trwającym od 6 do 15 miesięcy stało się pełnoprawnymi sędziami.
[119] Była to Centralna Szkoła Prawnicza im. Teodora Duracza w Warszawie (zwana potocznie „Duraczówką). Funkcjonowała w latach 1948–1953.
[120] M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000, s. 24.

nieformalistycznego podejścia do prawa, stosowanego zgodnie z wyrażoną w tym prawie polityką państwa i ze znajomością realiów życia społecznego[121]. Podkreślano, że wbrew „burżuazyjnym teoriom o apolityczności i ponadklasowym charakterze sądownictwa – sędzia w żadnym ustroju nie może uchylać się od politycznej oceny spraw będących przedmiotem rozpoznania”[122]. W późniejszych latach uchylono nawet przepisy zakazujące sędziom przynależności do stronnictw politycznych. W latach 1982-1986 członkami PZPR było 78% sędziów Sądu Najwyższego, a członkami ugrupowań sojuszniczych (SD i PSL) – 9,7%. Bezpartyjnych było 12,3% sędziów Sądu Najwyższego (zaledwie 14 sędziów)[123]. Podczas narad partyjnych z udziałem sędziów należących do konkretnego ugrupowania politycznego często dochodziło do omawiania konkretnych spraw sądowych będących w referacie sędziego z postulowanymi rozstrzygnięciami włącznie. Dodatkowymi instrumentami nagradzania sędziów za ich pracę były intratne stanowiska, pozwalające na dodatkowy zarobek jako, że wynagrodzenie sędziów było dość niskie, np. oferowano funkcje lektora komitetu PZPR, czy też radnego. Takie prace uboczne stanowiły *sui generis* formę korupcji[124].

Poważnym ograniczeniem fasadowej i tak już niezawisłości sędziowskiej w okresie Polski Ludowej były wytyczne Sądu Najwyższego (art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 roku o Sądzie Najwyższym[125]). Były to wytyczne w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej. Wiązały one wszystkie sądy (art. 23 ust. 1) i miały w istocie charakter prawotwórczy, ponieważ nie były związane z konkretną sprawą, ale odnosiły się do zdarzeń przyszłych, do wszystkich orzeczeń sądowych w kategorii danych spraw. W literaturze podkreśla się, że wytyczne były faktycznie opracowywane przez władze państwowe, a następnie przekazywane sędziom Sądu Najwyższego, którym pozostawiało się redakcje wytycznych i ich uzasadnienie[126]. Obowiązywały one do czasu ich uchylenia. Sędzia nie podlegał zatem wyłącznie ustawom jak stanowiła Konstytucja PRL w przepisie mówiącym o niezawisłości, ale również wytycznym Sądu Najwyższego, co w sposób dobitny widoczne było w prawie karnym, gdzie wytyczne odnosiły się do oceny dowodów, czy też racjonalizacji kary.

Jaskrawym naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej były również powoływane od 1950 roku w łonie Ministerstwa Sprawiedliwości sądy tajne lub sekcje specjalne, które

[121] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 501.
[122] M. Rybicki, *Wymiar Sprawiedliwości w PRL* [w:] *Ustrój politycznych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, Warszawa 1986, s. 286-287.
[123] W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska…., op. cit.*, s. 49.
[124] *Ibidem*, s. 50.
[125] Dz. U. z 1984 roku Nr 45, poz. 241. Sąd Najwyższy prawo do wydawania wytycznych zyskał dużo wcześniej – na podstawie art. 37 § 2-5 ustawy z dnia 27 kwietnia 1949 roku o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1949 roku Nr 32, poz. 237).
[126] A. Rzepliński, *Sądownictwo w PRL*, Warszawa 1989, s. 74-75.

skazywały, często na śmierć, przeciwników politycznych władzy ludowej[127]. Funkcję sądu odwoławczego sprawowała sekcja tajna Sądu Najwyższego. Sądy tajne nie respektowały zasad uczciwego procesu. Wyroki były z góry przesądzone. Rozprawy często odbywały się w celi więziennej przez co sądy tajne nazywano „sądami kiblowymi"[128].

W konsekwencji w okresie PRL popieranym przez władze ludowe wzorcem sędziego nie był sędzia niezawisły, ale dyspozycyjny, tj. sędzia, który wykonywał wszelkie polecenia władzy, również te dotyczące wymierzania sprawiedliwości. Nie oznacza to, że w okresie Polski Ludowej orzekali wyłącznie sędziowie podlegli aparatowi państwowemu. Byli również sędziowie, którzy stawiali bierny opór przeciwko panującemu systemowi, a nawet tacy, którzy brali w obronę oskarżanych opozycjonistów. Jednakże najczęściej osoby takie z biegiem czasu były usuwane albo też same rezygnowały na rzecz wykonywania innych zawodów prawniczych – m.in. adwokatów, radców prawnych, czy notariuszy[129].

Zmiany ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej rozpoczęły się w trakcie negocjacji prowadzonych od dnia 6 lutego do dnia 5 kwietnia 1989 roku przez przedstawicieli władz, demokratycznej opozycji oraz stron kościelnych (przedstawiciele Kościoła katolickiego i Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego), zwanych „Okrągłym Stołem". W wyniku tych rozmów Sejm ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[130] powrócił do koncepcji trójpodziału władz, wprowadzając obok Sejmu jako organu władzy ustawodawczej Senat oraz Prezydenta – przedstawiciela władzy wykonawczej. Zmiany Konstytucji PRL nastąpiły także w części dotyczącej ustroju sądów[131]. Utrzymano w mocy art. 62, regulujący niezawisłość sędziowską. Dokonano jednakże istotnych zmian w zakresie wyboru sędziów. Zgodnie z art. 60 ust. 1 Konstytucji PRL wszyscy sędziowie mieli być powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – organu nieznanego w czasach PRL[132]. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego miał być od tej chwili powoływany spośród sędziów Sądu Najwyższego oraz odwoływany – przez Sejm na wniosek Prezydenta, a

[127] Wśród ofiar sądów tajnych był m.in. bohater walk o niepodległość Polski, dowódca „Kedywu" AK – gen. August Emil Fieldorf ps. „Nil".
[128] Zob. W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska…., op. cit.*, s. 50 oraz A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2007, s. 66.
[129] Więcej na temat pojęcia „sędziów dyspozycyjnych" funkcjonujących w okresie PRL zob. A. Rzepliński, *op. cit.*, s. 66-73.
[130] Dz. U. z 1989 roku Nr 19, poz. 101.
[131] Już w 1980 roku nastąpiła aktywizacja środowisk sędziowskich w ramach nowopowstałej NSZZ „Solidarności" postulujących reformę sądownictwa poprzez przywrócenie rzeczywistych gwarancji niezawisłości sędziowskiej oraz odbudowę samorządności sędziowskiej. Wprowadzenie stanu wojennego odroczyło reformę sądownictwa aż do 1989 roku.
[132] Uchwalona w dniu 20 grudnia 1989 roku ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 1989 Nr 73, poz. 435) stanowiła realizację postanowień znowelizowanego art. 60 Konstytucji PRL.

prezesi Sądu Najwyższego - przez Prezydenta (art. 61 ust. 4). Wprowadzono gwarancje niezawisłości sędziowskiej w postaci nieusuwalności, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (art. 60 ust. 2). Jednocześnie uchylono ustawowy przepis, iż sędzia może zostać zwolniony jeżeli nie daje rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego. Usunięto również instytucję wytycznych Sądu Najwyższego. Kolejna zmiana dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji PRL[133] wprowadzała m.in. zasadę demokratycznego państwa prawnego, a w zakresie sądownictwa przywracała pojęcie sądów powszechnych obok Sądu Najwyższego i sądów szczególnych – jako sprawujących wymiar sprawiedliwości.

Ukoronowaniem demokratycznych zmian ustrojowych była ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (zwana Małą Konstytucją)[134]. Odnosiła się ona do sądownictwa już w art. 1 wskazując, że organami państwa w zakresie władzy sądowniczej są niezawisłe sądy. Widać, jak wielką wagę przykładano do niezawisłości, skoro eksponowano ją w rozdziale poświęconym zasadom ogólnym ustroju. Utrzymano przy tym w mocy postanowienia rozdziału 7 Konstytucji PRL, dotyczące sądownictwa z wyjątkiem art. 60 ust. 1 wskazującego na powołanie sędziów przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, pozostawiając tą kwestię do uregulowania ustawie. Mała Konstytucja obowiązywała do chwili wejścia w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku[135], która ustanowiła niezawisłość sędziowską wraz z jej gwarancjami za podstawowy element obywatelskiego prawa do sądu.

Jednocześnie warto podkreślić, że na współczesny model sądownictwa wpływ miała również uchwalona przed wyżej opisanymi zmianami konstytucyjnymi – tj. w dniu 20 czerwca 1985 roku – ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych[136], która przetrwała pomimo kilkudziesięciu zmian do końca września 2001 roku. Wprowadzała ona m.in. domniemanie właściwości sądów powszechnych oraz generalną zasadę, że do ich właściwości należy rozstrzyganie spraw karnych, cywilnych, rodzinnych oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń. Ustawa z 1985 roku wskazywała ponadto, że zwierzchni nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi sprawuje Minister Sprawiedliwości, który w tym zakresie przedstawiał Radzie Państwa okresową informację o działalności sądów powszechnych. Ustawa podkreślała, że nadzór administracyjny nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawiśli,

[133] Dz. U. z 1989 roku Nr 75, poz. 444.
[134] Dz. U. z 1992 roku Nr 84, poz. 426.
[135] Dz. U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483.
[136] Dz. U. z 1985 roku Nr 31, poz. 137.

natomiast samej niezawisłości poświęcono cały rozdział. Wskazano, że sędziowie są w sprawowaniu swojego urzędu niezawiśli i podlegają tylko ustawom, co nie wyłącza obowiązku spełniania zleceń w zakresie administracji sądowej. Ponadto uregulowano gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Sędzia posiadał immunitet, który mógł być uchylony wyłącznie orzeczeniem sądu dyscyplinarnego. Powołanie sędziego na inne stanowisko lub przeniesienie go na inne miejsce służbowe mogło nastąpić tylko za jego zgodą, z wyjątkami określonymi w ustawie, które związane były ze zmianami organizacyjnymi sądów, pokrewieństwem pomiędzy sędziami orzekającymi w tym samym sądzie lub pokrewieństwem z adwokatem, wykonującym zawód na obszarze tego samego sądu wojewódzkiego oraz z dokonaniem przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego. Na sędziego nałożony był również zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku naukowo-dydaktycznym, dydaktycznym lub naukowym, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego, po uzyskaniu zgody prezesa właściwego sądu wojewódzkiego, a prezesi tych sądów – po uzyskaniu zgody Ministra Sprawiedliwości. Sędzia mógł być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej wyłącznie na skutek orzeczenia sądu dyscyplinarnego po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania.

Ustawa z 1985 roku pomimo deklaracji o niezawisłości sędziów, którą to zasadę miały realizować gwarancje immunitetu, zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia, nieprzenaszalności oraz sądowej odpowiedzialności dyscyplinarnej, zawierała szereg rozwiązań, które *de facto* były nie do pogodzenia z niezawisłym sprawowaniem urzędu. Jednym z takich rozwiązań była możliwość odwołania przez Radę Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości sędziego, który nie daje rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego. Regulacja ta obowiązywała również na gruncie poprzednich unormowań i była narzędziem ówczesnej władzy do dyscyplinowania i usuwania sędziów orzekających niezgodnie z wolą aparatu państwowego. Przesłanka „należytej rękojmi" była terminem zbyt niedookreślonym, co powodowało jej nadużywaniem przez Radę Państwa i Ministra Sprawiedliwości. Negatywnie należało również ocenić możliwość delegacji sędziego przez Ministra Sprawiedliwości na okres 3 miesięcy w roku bez jego zgody. Środek ten mógł służyć do dyscyplinowania niedyspozycyjnych sędziów, a ponadto wywoływać „efekt mrożący". Sędziowie orzekający w sprawach politycznych lub których stroną był polityk obozu władzy mogli bowiem obawiać się, że w razie wydania niekorzystnego dla aparatu władzy orzeczenia, będą karnie delegowani do odległej od ich miejsca zamieszkania jednostki.

Istotne zmiany w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych dokonano po 1989 roku. Były one podyktowane nowelizacją ustawy

zasadniczej, a następnie uchwaleniem w 1997 roku Konstytucji RP. Zmiany te obejmowały m.in. sposób powoływania sędziów, zwiększono rolę samorządu sędziowskiego (w szczególności jeśli chodzi o powołanie prezesów i wiceprezesów sądów), wprowadzono zasadę nieusuwalności sędziego, ustanowiono zakaz przynależności sędziów do partii politycznych i związków zawodowych, uzależniono wysokość wynagrodzenia sędziów wyłącznie od rodzaju sądu, wysługi lat oraz sprawowanej funkcji. Wprowadzono również istotne zmiany dotyczące funkcjonowania Sądu Najwyższego: zniesiono kadencyjność sędziów orzekających w tym sądzie oraz zrezygnowano z wymogu rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego, obowiązującego wcześniej przy powoływaniu sędziów.

Reasumując, oparcie modelu rządzenia na trójpodziale władz w Konstytucji marcowej z 1921 roku, gdzie władza sądownicza stała się odrębna i niezależna, pozwoliło na wprowadzenie zasady niezawisłości, której istotę upatrywano w tym, ze władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą wywierać żadnego wpływu na orzecznictwo sądowe, powołując się na interes państwa, czy też interes poszczególnych grup lub warstw społecznych. Podkreślano, że orzeczenie sądowe może być zmienione tylko w drodze instancji i nie może być w tym zakresie stosowana sprawiedliwość ministerialna[137]. Z czasem, aż do lat 80 XX wieku podejmowano wyłącznie takie działania prawodawcze, które osłabiały niezawisłość sędziowską, wykorzystując do tego najczęściej ustawodawstwo zwykłe. Niezawisłość sędziowska w znaczeniu ustrojowym została w znaczny sposób ograniczona na skutek uchwalenia w 1935 roku Konstytucji kwietniowej, w której zerwano z zasadą trójpodziału władz na rzecz zasady jednolitości państwowej oraz zrezygnowano z zapisu, że sędziowie podlegają wyłącznie ustawom. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie było miejsca na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, których postrzegano jako narzędzie do utrzymania władzy oraz likwidacji przeciwników politycznych[138]. Wskazywano, że niezawisłość polega „na tym, że śmiało i bezkompromisowo prowadzą oni [sędziowie – DK] walkę z wrogami ludu, złodziejami grosza publicznego i marnotrawcami mienia społecznego, realizując klasową politykę państwa ludowego wyrażoną w ustawach”[139]. Dopiero w latach 80 XX wieku, w szczególności w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 28 czerwca 1985 roku Prawo o ustroju sądów

[137] Sprawozdanie stenograficzne ze 179. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 października 1920 roku, s. 32-33.
[138] Pogląd ten oddają słowa Władysława Gomułki (I sekretarza KC PZPR w latach 1943-1948 i 1956-1970), który podczas narady partyjnej w dniu 14 listopada 1944 roku wskazał, że „trzeba obsadzić wszystkie kierownicze stanowiska w aparacie administracyjnym państwa, jak też wszystkie ogniwa siły zbrojnej narodu, również i sądownictwa, ludźmi, którzy wszystkimi nici związani są z obozem demokracji polskiej, którzy myślą takimi kategoriami, jakimi myśli rząd demokratyczny” (W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia*, Warszawa 1962, s. 27).
[139] H. Świątkowski, *Sądownictwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w walce o umocnienie praworządności ludowej*, Nowe Drogi nr 5/1955, s. 29.

powszechnych nastąpiły zmiany w wymiarze sprawiedliwości, które w większym stopniu nawiązywały do niezawisłości sędziowskiej. Chociaż wejście w życie wyżej wymienionej ustawy stanowiło próbę zażegnania kryzysu w wymiarze sprawiedliwości oraz pewne ustępstwo wobec narastających społecznych oczekiwań, to jednak dopiero okres przełomu ustrojowego zapoczątkowany konsensusem zawartym przy „Okrągłym Stole" uczynił możliwym dokonanie zasadniczych zmian w tym zakresie. Transformacja ustrojowa w wymiarze sądowym zapoczątkowana w 1989 roku nowelizacją Konstytucji PRL zmierzała do urzeczywistnienia idei trójpodziału władzy. Kolejne zmiany ustrojowe i ustawodawcze, aż do uchwalenia Konstytucji w 1997 roku miały na celu uczynienie z sądownictwa „fundamentu demokratycznego państwa prawnego, mającego być zaprzeczeniem komunistycznego państwa bezprawia"[140].

Przedstawione zagadnienia dotyczące genezy niezawisłości sędziowskiej w polskim prawie pozwalają na sformułowanie wniosku, że uregulowanie w aktach rangi ustrojowej zasady trójpodziału władzy wraz z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie daje gwarancji spełnienia celów tej regulacji. Zapewnienie funkcjonowania zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów oznacza nie tylko konieczność przyjęcia takich rozwiązań w przepisach prawa, ale również ukształtowanie odpowiednich gwarancji, które zapewnią realizację tych zasad. Brak takich gwarancji lub ich nieprzestrzeganie czyni z niezawisłości jedynie fikcję. Sytuacja taka jest szczególnie widoczna w państwach totalitarnych, gdzie niezawisłość przyjmuje charakter zasady fasadowej. Pomimo jej formalnego istnienia jest ona tam nagminnie łamana. Jako przykład niech posłuży rewolucja bolszewicka, która wprowadziła wybór sędziów przez lokalne rady, mające również prawo do ich odwoływania. Wyroki sterowano ręcznie, a sądy zostały podporządkowano partii. Podobne regulacje wprowadzono również w ZSRR przed II wojną światową[141].

[140] A. Antoszewski, *Władza sądownicza w Europie Środkowej i Wschodniej* [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006, s. 231.
[141] A. Rzepliński, *op. cit.*, s. 328.

Rozdział II: Pojęcie i zakres niezawisłości sędziowskiej

2.1 Charakterystyka niezawisłości sędziowskiej

Zasada niezawisłości sędziowskiej jest jedną z podstawowych i fundamentalnych cech ustroju sądownictwa, bez której nie można mówić o realnej niezależność i bezstronności sądów, a więc o istnieniu gwarancji poszanowania praw i wolności jednostki. W celu oddania pełnej treści zasady niezawisłości sędziowskiej nie wolno pomijać jej ścisłego związku z innymi przepisami ustawy zasadniczej – w tym z gwarancjami: wynagrodzenia i warunków pracy odpowiadających godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziego (art. 178 ust. 2 Konstytucji), zakazu przynależności sędziego do partii politycznej, związku zawodowego, zakazu prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3), powołania na stanowisko przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w odpowiednio ukształtowanej procedurze (art. 179), stałości zawodu sędziego (na którą składają się nieusuwalność i nieprzenoszalność) (art. 180), immunitetu sędziowskiego (art. 181), a także zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), odrębności i niezależności od innych władz (art. 173), oraz prawa do sądu (art. 45 ust. 1)[142].

Wymóg niezawisłości sędziowskiej wynika również z wiążących Polskę aktów międzynarodowych. W sposób zasadniczy wyraża go art. 47 Karty Praw Podstawowych[143], stanowiącej część systemu prawa Unii Europejskiej, art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku[144] oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[145] - poprzez prawo każdego człowieka do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Zgodnie z art. 52 ust. 3 KKP w zakresie w jakim zawiera prawa, które odpowiadają tym zagwarantowanym w EKPC ich znaczenie i zakres są takie same jak prawa przyznane przez Konwencję. Wiążę się to ze stosowaniem standardu wyznaczonego zarówno przez orzecznictwo TSUE, jak i ETPC[146].

Sądy krajowe, które w ramach sporów indywidualnych stosują akty prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim akty prawa unijnego muszą spełniać wymogi

---

[142] R. Hauser, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 1 (58)/2015, s. 9.
[143] Dz. U. UE. C. z 2007 roku Nr 303, poz. 1.
[144] Dz. U. z 1993 roku Nr 61, poz. 284.
[145] Dz. U. z 1977 roku Nr 38, poz. 167.
[146] Szerzej zob. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu" w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia Władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Gdynia, 24-26.04.2008 r.*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 143.

dotyczące niezawisłości i bezstronności wynikające z treści tego prawa[147]. Muszą być one niezależne w aspekcie zewnętrznym, tj. nie podlegać hierarchii służbowej i podporządkowaniu jakimkolwiek podmiotom, w szczególności nie być narażonym na naciski i ingerencje w decyzje oraz w aspekcie wewnętrznym. utożsamianym z bezstronnością rozumianą jako jednakowy dystans do stron sporu oraz osobistą bezinteresownością w rozstrzygnięciu konkretnej sprawy[148]. Brak w państwie członkowskim gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziego może być uznane za uchybienie zobowiązaniom przewidzianym w prawie międzynarodowym[149]. ETPC wielokrotnie wskazywał, że zasada niezawisłości sędziowskiej jest niezbędną i niezbywalną gwarancją postępowania sądowego, która nie może być ani ograniczana, ani eliminowana[150]. W doktrynie prawa międzynarodowego podkreśla się znaczenie niezawisłości sędziowskiej dla funkcjonowania systemu opartego na Konwencji. Zdaniem Roberta Spano, prezesa ETPC, zasada rządów prawa „jest pustym naczyniem, jeżeli brak niezawisłych sądów stanowiących element struktury demokratycznej, która chroni prawa podstawowe i dąży do ich zachowania. Bez niezawisłych sędziów system oparty na Konwencji nie jest w stanie funkcjonować”[151]. Co warte podkreślenia, gwarancje skutecznej ochrony sądowej zarówno na gruncie prawa unijnego, jak i konwencyjnego są symetryczne. TSUE wyraźnie powiązał zasadę skutecznej ochrony sądowej wynikającą z art. 19 ust. 1 TUE[152] z tożsamą zasadą wyrażoną w art. 6 i art. 13 Konwencji[153]. Niezawiśli sędziowie są natomiast jednym z kluczowych gwarancji skutecznej ochrony sądowej, a także ważnym elementem konstrukcji ustrojowej Unii Europejskiej, jako organy stosujące i egzekwujące prawo UE w państwach członkowskich[154].

---

147 P. Mikłaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, Państwo i Prawo nr 3/2018, s. 45.

148 Zob. wyroki TSUE z dnia 31 stycznia 2013 roku w sprawie H.I.D. i B.A. przeciwko Refugee Applications Commissioner i in., sygn. akt C-175/11, ECLI:EU:C:2013:45 oraz z dnia 16 lutego 2017 roku w sprawie Panicello przeciwko Martínez sygn. akt C-503/15 ECLI:EU:C:2017:126.

149 Por. P. Mikłaszewicz, *op. cit.*, s. 53.

150 Zob. przykładowo wyrok ETPC z dnia 15 października 2008 roku w sprawie Micaleff przeciwko Malcie, skarga nr 17056/06, HUDOC. W wyroku tym Trybunał podkreślił, że gwarancje procesowe mogą być stosowane w ograniczonym zakresie zgodnie z charakterem i celem postępowania w przedmiocie stosowania środków tymczasowych za wyjątkiem zasad niezawisłości i bezstronności sędziów.

151 R. Spano, *Zasada rządów prawa jako gwiazda przewodnia w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – trybunał strasburski a niezawisłość sądownictwa*, Europejski Przegląd Sądowy nr 5/2021, s. 9.

152 Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U.2004 Nr 90, poz. 864/30.

153 Zob. wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sygn. akt C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

154 Zob. podobnie K. Lenaerts, *The Two Dimensions of Judical Indepedence in the UE Legal Order* [w:] *Fair Trial: Regional and International Perspectives. Liber Amicorum Linos-Alexander Sicilianos*, Limal 2020, s. 346 oraz wyroki TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sygn. akt C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie Minister for Justice and Equality, sygn. akt C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, z dnia 6 marca 2018 roku w sprawie Slowakische Republik przeciwko Achmea BV, sygn. akt C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, z dnia 7 lutego 2019 roku w sprawie

Ze względu na przyjęcie systemu prawa unijnego sędzia polski jest jednocześnie sędzią europejskim. Stosuje i egzekwuje prawo UE. Musi zatem spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej. Jednym z tych wymogów jest niezawisłość, która w prawie unijnym funkcjonuje jako autonomiczne pojęcie. Określa się je jako „rdzeń konstytucyjny Unii Europejskiej" („*EU's constitutional core"*), czyli normę, która stoi wyżej niż normy prawa pierwotnego[155]. W ocenie TSUE niezawisłość przejawia się przede wszystkim w realizacji prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47 KKP) oraz procedury pytania prejudycjalnego (art. 267 TUE). Zdaniem TSUE tylko niezawisły sędzia będzie w stanie w sposób zgodny ze standardami unijnymi rozpatrzyć sprawę obywatela i tylko niezawisły sędzia będzie mógł aktywować mechanizm pytania prejudycjalnego[156]. Trybunał przyjmuje w tym zakresie rygorystyczne podejście[157]. W konsekwencji TSUE ma kompetencje do kontrolowania przepisów krajowych dotyczących organizacji sądownictwa w kontekście niezawisłości sędziowskiej, a także innych elementów art. 47 KKP, ustanawiającej prawo do skutecznego środka prawnego[158]. Jak słusznie wskazała Aida Torres Pérez, wykładnia akapitu drugiego art. 19 ust. 1 TUE (mówiąca o obowiązku państw członkowskich do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii) stanowi podstawę federalizacji sądownictwa. Sądy krajowe powinny być traktowane jako sądy europejskie nie tylko dlatego, że muszą stosować prawo Unii, ale także dlatego, że muszą przestrzegać unijnej zasady niezawisłości sądów[159]. TSUE w sposób stały monitoruje stan niezawisłość sądów krajowych, które zarówno stosują, jak i mogą potencjalnie stosować prawo unijne.

Niezawisłość sędziowska wchodzi zatem w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej i w tym kontekście stanowi fundamentalną gwarancję korzystania z wszelkich uprawnień przynależnych obywatelom państw członkowskich UE. Zasada ta powinna być w

---

Carlos Escribano Vindel przeciwko Ministerio de Justicia, sygn. akt C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106, z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615. Początkowo TSUE stał na stanowisku, że zasada skutecznej ochrony sądowej wskazana w art. 19 ust. 1 TUE wyraża się przede wszystkim w obowiązku ustanowienia systemu środków odwoławczych. Z czasem rozszerzył treść tej zasady również na obowiązek poszanowania niezawisłości sędziowskiej.

[155] D. Sarmiento, *The EU's Constitutional core* [w:] *National Constitutional Identity and European Integration*, red. A. Saiz Arnaiz, C. Alvoberro Llivina, Cambrige-Antwerp-Portland 2012, s. 177 i n.

[156] Zob. wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sygn. akt C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

[157] Na przykład w wyroku z dnia 9 października 2014 roku w sprawie TDC A/S przeciwko Erhvervsstyrelsen, sygn. akt C-222/13, ECLI:EU:C:2014:2265, TSUE odmówił przymiotu niezawisłości organowi, którego członkowie mogli zostać odwołani ze stanowiska przez ministra, który był również uprawniony do ich powołania.

[158] Zob. A. Sikora, *Unia Europejska jako wspólnota prawa a kwestia niezawisłości sędziowskiej. Glosa do wyroku TS z 24.06.2019 r., Komisja v. Polska*, Państwo i Prawo nr 12/2020, s. 152-153 oraz A. Świątkowski, *Niezawisłość, bezstronność i niezależność – specyficzne, bezwzględnie obowiązujące, cechy zatrudnienia w zawodzie sędziego*, Palestra nr 3/2020, s. 62-63.

[159] A. Torres Pérez, *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial indepedence*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 27 (1)/2020, s. 115.

związku z tym ukształtowana w sposób zgodny z jej rozumieniem na gruncie prawa unijnego. Zgodnie bowiem z przepisami prawa europejskiego prymat prawa unijnego zobowiązuje każdy organ państwa członkowskiego do zapewnienia pełnej skuteczności norm unijnych w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP). Oznacza to zakaz stosowania przez sądy państw członkowskich niezgodnych z prawem unijnym przepisów prawa krajowego.

Niezawisłość sędziowska ma wielopłaszczyznowy wymiar. Niezawisłość może być bowiem badana i oceniana z perspektywy: zasady ustroju państwa, uprawnienia i obowiązku sędziego oraz prawa podmiotowego jednostki do niezawisłego sądu.

Niezawisłość sędziowska w ujęciu zasady ustroju państwa określa sposób wykonywania urzędu sędziowskiego, a wraz z jej konstytucyjnymi gwarancjami realizuje prawa i wolności obywatelskie. W tym kontekście pozostaje ona w ścisłym związku z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), które ma znaczenie nadrzędne w stosunku do zasady niezawisłości sędziowskiej, pełniącej rolę niejako subsydiarną, uzupełniającą owe prawo[160]. Niezawisłość sędziowska jest jednym z elementów prawa obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd[161]. W doktrynie podkreśla się, że bez „realnego istnienia zasady niezawisłości nie można mówić o istnieniu niezależnej i bezstronnej władzy sądowniczej, a tym samym – o istnieniu realnej gwarancji poszanowania praw i wolności jednostki”[162], spośród których na plan pierwszy wyłania się konstytucyjne prawo obywatela do sądu. Wprawdzie treścią art. 178 ust. 1 Konstytucji jest zasada ustrojowa, a nie prawo podmiotowe uczestników procedury sądowej, to celem niezawisłości sędziowskiej jest przede wszystkim zapewnienie należytego funkcjonowania sądownictwa poprzez prawidłowe i rzetelne wymierzanie sprawiedliwości przez sędziów. Zasada ta powinna być zatem interpretowana w świetle wartości nadrzędnej określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyznaczającej granice zasady

[160] Na prawo do sądu poza zasadą niezawisłości sędziowskiej składa się szereg innych zasad. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą TK prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności oraz 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia (zob. przykładowo wyrok TK z dnia 10 maja 2000 roku, sygn. akt K 21/99, OTK 2000 Nr 4, poz. 109).

[161] W podobnym tonie wypowiedział się TK w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK Nr 9A, poz. 108). Trybunał stwierdził, że ogół regulacji kształtujących pozycję asesorów sądowych nie daje dostatecznych gwarancji materialnoprawnych oraz procesowych realizujących niezawisłość asesora w pełnieniu funkcji orzeczniczych (m.in. nie jest wykluczone zwolnienie asesora z uwagi na treść wydawanych przez niego orzeczeń), co powoduje, że regulacje te są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

[162] L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001, s. 1-2.

niezawisłości[163]. Związek art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 178 ust. 1 Konstytucji wynika także z systematyki ustawy zasadniczej, która przewiduje, że status obywatela wyznaczany jest w pierwszej kolejności przez normy rozdziału II Konstytucji. Zasady ustrojowe mogą wpływać na zakres określonych praw lub dopuszczalność ograniczeń, ale podstawą ich obowiązywania jest jedynie uzupełniający charakter w sferze wolności i praw jednostki. Przepisy formułujące zasady ustrojowe nie są zatem alternatywą wobec praw i wolności obywatela, ale źródłem uzupełniającym tych praw[164]. Podkreślić należy, że zagrożenie lub naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej zawsze będzie prowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, a to z racji powiązania obu tych norm ustrojowych. ETPC wskazuje nawet, że ustalenie, iż sędzia orzekający w konkretnej sprawie nie był niezawisły tworzy niewzruszalne domniemanie braku rzetelności postępowania. Nie ma wówczas konieczności odrębnego badania, czy w sprawie doszło do naruszenia prawa do sądu jako całości[165].

W kontekście niezawisłości sędziowskiej jako zasady ustrojowej spotkać się można z utożsamianiem pojęć niezależności sądów i niezawisłości sędziów[166]. Jest to o tyle błędne, że obie zasady uregulowane są w dwóch odrębnych przepisach ustawy zasadniczej – odpowiednio w art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji i są istotne podstawy do ich zróżnicowania (choć ustrojodawca łączy je w kontekście prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przede wszystkim zasada niezależności wynika z podziału władz i odnosi się do władzy sądowniczej jako całości. Oznacza ona odrębność organizacyjną, rzeczową i funkcjonalną od innych władz. Natomiast niezawisłość związana jest *stricte* z osobą sędziego i obejmuje proces orzekania, a także wszystkie te czynności, który na ten proces mają wpływ. Aneta Łazarska wskazuje, że w wymiarze zewnętrznym niezawisłość wyraża się w niezależności od władzy wykonawczej, parlamentu, partii politycznych, innych sędziów, opinii publicznej oraz stron postępowania, a w wymiarze wewnętrznym polega na przekonaniu sędziego, że może orzekać

[163] Por. podobne rozważania TK zaprezentowane w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 marca 2014 roku, sygn. akt P 7/13, OTK 2014 Nr 3A, poz. 36.
[164] Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 roku, sygn. akt SK 24/02, OTK 2003 Nr 4A, poz. 33.
[165] Por. wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie *Guðmundur Andri* Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, HUDOC. TSUE wskazał ponadto, że gdy nieprawidłowości w zakresie gwarancji niezawisłości sędziowskiej przybierają wymiar systemowy, to prawo do sądu może być naruszone w każdym przypadku, gdy nieprawidłowości te mogły mieć wpływ na szczeblu sądu państwa członkowskiego, rozpatrującego konkretną sprawę. Może to w istotny sposób wpłynąć na unijny system wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, w tym na Europejski Nakaz Aresztowania (zob. wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie Minister for Justice and Equality, sygn. akt C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586).
[166] Zob. m.in. K. Gonera, *Niezależność i niezawisłość sędziowska jako podstawa państwa prawa. Wewnętrzna (intelektualna) niezależność sędziego* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, red. T. Wardyński, M. Niziołek, Warszawa 2009, s. 95; A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 221 oraz A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018, s. 174-176.

wyłącznie na podstawie prawa i swojego przekonania[167]. Odrębność niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie oznacza, że pomiędzy obiema instytucjami nie istnieje żaden związek. Wręcz przeciwnie, Zdzisław Czeszejko-Sochacki wskazuje, że „niezależność sądów i niezawisłość sędziego to w istocie dwie strony tego samego medalu"[168], a Kazimierz Korzan, że wyżej wymienione instytucje są współzależne, a wykładnikiem niezależności sądów jest niezawisłość sędziów i jednocześnie odrębność władzy sądowniczej kreuje ową niezawisłość[169].

Kolejne ujęcie niezawisłości sędziowskiego związane jest z postrzeganiem omawianej zasady jako uprawnienia i obowiązku sędziego. W tym kontekście wskazać należy, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie jest prawem podmiotowym sędziego, ale obowiązkiem władz do stworzenia odpowiednich warunków skutecznej realizacji funkcji wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji sędzia nie może oprzeć skargi konstytucyjnej na naruszeniu art. 178 ust. 1 Konstytucji[170]. Tak samo jak powinnością władzy publicznej jest ochrona niezawisłości sędziowskiej, tak samo obowiązkiem sędziego jest urzeczywistnianie jej w praktyce zarówno orzeczniczej, jak i we wszelkich działaniach pozaorzeczniczych związanych ze sprawowaniem urzędu. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 listopada 1993 roku w sprawie o sygn. akt K 11/93 „Niezawisłość nie jest wyłącznie podmiotowym uprawnieniem osoby wykonującej zawód sędziego, należy bowiem ona do istoty prawidłowego wykonywania zawodu i w tym znaczeniu niezawisłość sędziego jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich (…) zasada niezawisłości wyznacza nie tylko uprawnienia ale i określone obowiązki sędziów"[171]. Oznacza to, że sędzia ma z jednej strony uprawnienie do żądania od władz publicznych stworzenia mu odpowiednich warunków do niezawisłego orzekania i wykonywania swego urzędu, natomiast z drugiej strony w swojej pracy musi realizować obowiązek wypełniania zasady niezawisłości odpowiednią treścią. Co warte podkreślenia, sędzia nie ma swobody w kształtowaniu swojego uprawnienia w zakresie realizacji

[167] A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu… , op. cit.,* s. 90-91.
[168] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka),* Państwo i Prawo nr 11-12/1997, s. 97.
[169] K. Korzan, *Niezawisłość sędziowska (sądów) w systemie trzeciej władzy* [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Katowice 1992, s. 421 i n. Podobnie zob. D. Zawistowski, *Niezależność sadów i niezawisłość sędziów z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 2/2016, s. 7. Zdaniem Dariusza Zawistowskiego niezawisłość sędziowska jest składową niezależności sądów, która z kolei jest elementem trójpodziału władz. W praktyce powoduje to, że niezawiśli sędziowie i niezależne sądy stanowią bezwzględny warunek istnienia demokratycznego państwa prawnego.
[170] W. Jakimko, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej a nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 540 wraz z powołaną tam literaturą.
[171] OTK 1993, poz. 37.

niezawisłości, co jest charakterystyczne dla praw podmiotowych. Jego uprawnienie w tym zakresie ogranicza się do jednego adresata – władzy publicznej i do tej samej, jednakowej treści – urealnienia ustrojowych gwarancji jakimi została obwarowana opisywana zasada[172].

W nawiązaniu do powyższych rozważań, z jednej strony niezawisłość sędziowska odnosi się do samych sędziów w kontekście stworzenia im warunków bezstronnego orzekania. Takie ujęcie ma zapewniać realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z drugiej strony natomiast, niezawisłość sędziowska powinna być odczytywana z punktu widzenia problematyki praw i wolności jednostki jako gwarancja ich przestrzegania, pod warunkiem istnienia gwarancji jej ochrony[173]. Stanisław Dąbrowski wprost wskazuje, że niezawisłość sędziowska jest podmiotowym prawem publicznym obywatela, nie jest natomiast prawem sędziego, ani jego przywilejem. Obywatel ma prawo do niezawisłego sędziego i niezależnego sądu, które to elementy kształtują kompleksowe ujęcie prawa do sądu[174]. Na tle powyższego poglądu można stwierdzić, że treścią zasady niezawisłości sędziowskiej jest prawo jednostki do rozpatrzenia jego sprawy przez bezstronny, wolny od jakichkolwiek wpływów i kompetentny sąd[175]. Obywatel ma zatem prawo do niezwisłego sędziego, ale wyłącznie w kontekście realizacji prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że sama w sobie zasada niezawisłości nie tworzy prawa podmiotowego, z uwagi na swój ustrojowy charakter. Dopiero odczytanie jej jako elementu konstytucyjnego prawa do sądu powoduje, że obywatele mogą skutecznie dochodzić swoich praw w związku z naruszeniem wobec nich rzetelnej procedury sądowej ze względu na sprzeniewierzenie niezawisłości. W tym kontekście należy podzielić pogląd Tadeusza Erecińskiego, że zasada niezawisłości sędziowskiej jest ustanowiona przede wszystkim dla obywatela, któremu ma zapewnić realizację prawa do sądu i rzetelnego postępowania[176].

---

[172] Zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52. W literaturze angielskiej uważa się, że niezawisłość sędziowska nie jest przywilejem sędziów, a raczej oznacza „prawo społeczeństwa i obywatela, z drugiej zaś obowiązek sądownictwa i sędziego" („*a right of the people and of a person and a duty of the judiciary and a judge*") (D. Woodhouse, *United Kingdom. The Constitutional Reform Act 2005 – defending judicial indepedence the English way*, The International Journal of Constitutional Law, vol. 5/2007, s. 156-157.

[173] Zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2010, s. 23; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 785.

[174] S. Dąbrowski, *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012, s. 13.

[175] Zob. podobnie J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 197.

[176] T. Ereciński, *Niezawisłość sędziowska a swoboda orzekania w sprawach cywilnych*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010, s. 125.

Podsumowując, niezawisłość sędziowska jako zasada ustrojowa oraz element prawa jednostki do sądu ma na celu stworzenie warunków, które doprowadzą do należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez to, że sędzia będzie mógł podejmować bezstronne decyzje w sposób zgodny z prawem i własnymi przekonaniami, wolny od jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków. Niezawisłość sędziowska nie stanowi wartości samej w sobie. Jej główną funkcją jest realizacja konstytucyjnego prawa do sądu, a także innych podstawowych wartości i zasad ustrojowych, w tym realizacji państwa prawa i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Jak słusznie wskazał Wacław Sanetra „niezawisłość sędziów ma służyć sprawiedliwości (sprawiedliwemu rozstrzyganiu spraw) i jednocześnie ma tylko wtedy rację bytu, gdy tę wartość realizuje”[177]. Charakterystyka niezawisłości sędziowskiej wskazuje zatem jak istotną rolę spełnia ta zasada. Odpowiada ona za prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Bez niezawisłych sędziów nie można mówić o realizacji prawa do sądu, natomiast zawiśli sędziowie stają się instrumentem w realizacji konkretnych interesów określnych jednostek lub grup społecznych albo politycznych.

2.2. Definicja niezawisłości sędziowskiej

Zasada niezawisłości sędziowskiej funkcjonuje w polskim porządku prawnym od chwili uchwalenia w dniu 1921 roku Konstytucji marcowej. Formalnie istniała również w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, choć jej rozumienie było inne niż w czasie dwudziestolecia międzywojennego oraz w czasach obecnych. Niewątpliwie znaczenie niezawisłości sędziowskiej, z uwagi na jej wymiar historyczny oraz charakterystykę jako zasady ustrojowej i elementu prawa do sądu zostało ukształtowane i nie powinno budzić wątpliwości, co jest charakterystyczne dla pojęć zastanych[178]. Warunkiem uznania danego pojęcia za pojęcie zastane jest brak jego definicji legalnej. Definicja pojęcia zastanego powinna zostać wypracowana w drodze wykładni przepisów na gruncie poprzednich regulacji prawnych. W istocie koncepcja pojęć zastanych stanowi technikę wykładni autentyczno-historycznej[179]. W doktrynie podkreśla się, że pojęcia zastane w prawie konstytucyjnym pełnią rolę zbliżoną do

[177] W. Sanetra, *Kilka refleksji na temat niezawisłości sędziów* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 196.
[178] Zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK ZU 1998 Nr 4, poz. 52.
[179] Zob. K. Riedl, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy nr 5/2015, s. 94.

definicji legalnych. Pojęcie „niezawisłości sędziowskiej" spełnia warunki konieczne do uznania za pojęcie zastane. Nie znajduje bowiem wyczerpującego zdefiniowania w samej konstytucji, występowała w polskim porządku ustrojowym w okresie sprzed uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, jest pojęciem długotrwałym, ugruntowanym i jednolitym[180]. Przez okres Polski niepodległej (pomijając okres Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej) jej rozumienie nie budziło wątpliwości i nie ulegało zmianom. Znaczenie pojęcia „niezawisłości" powinno być zatem znane ustawodawcy oraz organom stosującym prawo na podstawie historycznych ustaleń konstytucyjnych, tj. jej treść powinna wynikać z tradycji, doktryny prawniczej i orzecznictwa (a szerzej – z kultury konstytucyjnej)[181].

W literaturze spotkać możemy podział niezawisłości na aspekt pozytywny i negatywny Zdaniem Leszka Garlickiego i Adama Szyszki, w ujęciu pozytywnym niezawisłość oznacza podleganie sędziego Konstytucji i ustawom oraz własnemu przekonaniu, w tym stworzenie warunków działania, aby sędzia w istocie mógł orzekać wyłącznie w oparciu o prawo i swoje sumienie. Natomiast w ujęciu negatywnym niezawisłość oznacza wyeliminowanie nacisków na sędziego, które mogłyby wpłynąć na treść podejmowanych przez niego rozstrzygnięć[182]. Podobnie rzecz ujmuje Kazimierz Kaczmarczyk, dla którego aspekt pozytywny oznacza wydanie orzeczenia na zasadzie niezależnych od subiektywnych ocen sędziego, na podstawie prawa i w jego granicach, zgodnie z wewnętrznym przekonaniem sędziego, natomiast aspekt negatywny – zapewnienie sędziemu takich gwarancji, które w procesie orzekania zabezpieczą go przed naciskami z zewnątrz[183]. Natomiast dla Adama Górskiego, w rozumieniu pozytywnym niezawisłość sędziowska będzie oznaczać prawo i obowiązek sędziego orzekania wyłącznie na podstawie przepisów konstytucyjnych i ustawowych oraz zgodnie z własnym sumieniem i przekonaniem. Natomiast aspekt negatywny wyrażać ma się w zakazie podejmowania wobec sędziego presji oraz oddziaływań w zakresie pełnionego urzędu, pochodzących od piastunów organów władzy wykonawczej[184].

W ramach niezawisłości sędziowskiej wyróżnia się także aspekt subiektywny i obiektywny. Pierwszy z nich określa wewnętrzne poczucie sędziego, który w sprawowaniu

[180] Ocena dokonana na podstawie kryteriów wskazanych w pracy Krzysztofa Riedla, *op. cit.*, s. 96.
[181] Zob. M. Ziółkowski, *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 roku., II Po 7/18*, Przegląd Konstytucyjny nr 3/2020, s. 92. Wprawdzie autor odnosi swoje rozważania do pojęcia „niezależności", to jednak w kontekście pojęcia zastanego pozostają one aktualne również w odniesieniu do „niezawisłości".
[182] Zob. m.in. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit*., s. 8-9 oraz A. Szyszka, *Immunitet sędziowski gwarancją niezawisłości sędziowskiej* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 467.
[183] K. Kaczmarczyk, [w:] *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Zięba-Załucka, Warszawa 2005, s. 154.
[184] A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 2013, s. 21.

swojego urzędu musi mieć przekonanie, że jest wolny od jakichkolwiek wpływów i nacisków zarówno o charakterze bezpośrednim, jak i pośrednim. Natomiast aspekt obiektywny odnosi się do postrzegania działań sędziego przez społeczeństwo. Chodzi o przeświadczenie w odbiorze społecznym, że sprawa została rozstrzygnięta w warunkach niezawisłego orzekania. Podkreśla się, że aspekt subiektywny może być niezachwiany, pomimo złamania aspektu obiektywnego. Dotyczy to sytuacji, w której pomimo wydania orzeczenia w warunkach niezawisłego sprawowania urzędu dojdzie do przeświadczenia w opinii publicznej, że sprawa została załatwiona wbrew prawu i przekonaniu sędziego. Natomiast z odwrotną sytuacją, tj. gdy doszło do naruszenia wyłącznie aspektu subiektywnego, będziemy mieli do czynienia, gdy rozstrzygnięcie nie zostanie wydane w warunkach niezawisłego orzekania, jednakże pojawią się działania, które skutecznie będą perswadować społeczeństwu, iż orzeczenie wydano bez jakiejkolwiek presji i w granicach obowiązujących ustaw[185]. W obu przypadkach pomimo pozorów realizacji niezawisłości sędziowskiej dochodzi do naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji. Instytucja niezawisłości nie może bowiem wyrażać się wyłącznie w aspekcie pozytywnym lub negatywnym. Do jej realizacji niezbędne jest urzeczywistnianie obu tych elementów. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny „zasada niezawisłości sędziowskiej ma tak istotne znaczenie, że nie można jej ograniczać tylko do strony formalno-dogmatycznej, ale ważną rolę odgrywa tutaj konieczność zapewnienia przekonania o jej przestrzeganiu. Dlatego z ostrożnością należy podchodzić do wszelkich regulacji, które modyfikują standardy niezawisłości, i zwracać uwagę, czy nie prowadzą one do zmian w społecznej ocenie sądu jako instytucji faktycznie niezawisłej”[186].

Na dwuistotowość niezawisłości sędziowskiej zwraca również uwagę TSUE. Wyodrębnia on aspekt zewnętrzny oraz aspekt wewnętrzny niezawisłości sędziowskiej. Pierwszy z nich wymaga, aby sędzia wypełniał swoje obowiązki w sposób autonomiczny, niezależny od innych podmiotów. Chodzi o zapewnienie ochrony prawnej przed naciskami i presją innych osób, aby nikt poza sędzią nie miał wpływu na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. Łączy się to z zapewnieniem sędziemu odpowiednich gwarancji osobistych. Aspekt wewnętrzny, zdaniem Trybunału, oznacza z kolei bezstronność sędziego wobec stron i

[185] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…*, op. cit., s. 9, R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 168, B. Czech, *Wykładnia prawa i niezawisłość sędziowska a zdrowy rozsądek (zagadnienia wybrane)* [w:] *Aurea praxis aurea teoria*. *Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2012, s. 2733 oraz cytowana tam literatura.

[186] Wyrok TK z dnia 24 października 2007 roku, sygn. akt SK 7/06, OTK 2007 Nr 9A, poz. 108. Aspekt pozytywny i negatywny niezawisłości sędziowskiej dostrzegany jest również w literaturze międzynarodowej (zob. m.in. G. Kleinman, A. Anandarajan, D. Palmon, *Who's to Judge? Understanding Issues of Auditor Independence Versus Judicial Independence*, Accouting, Economics, and Law vol. 2/2012, s. 2).

uczestników postępowania oraz brak swojego interesu w rozpoznawanej sprawie. Również w wypadku aspektu wewnętrznego wymaga się istnienia określonych gwarancji, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji, powodów ich wyłączania lub odwoływania. Oba wspominane aspekty niezawisłości zostały wypracowane przez TSUE w bezpośrednim nawiązaniu do orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 Konwencji[187].

ETPC wyróżnia dodatkowo podział niezawisłości na niezawisłość *de iure* i niezawisłość *de facto*. Pierwsza z nich dotyczy ram statusu i działalności sędziego w prawie krajowym. Druga z kolei zakłada obowiązek poszanowania i wykonywania orzeczeń sądów przez władzę wykonawczą, władzę ustawodawczą oraz inne organy państwa, nawet jeśli się z nimi nie zgadzają. Zdaniem Trybunału strasburskiego do pełnej realizacji niezawisłości sędziowskiej niezbędne jest realne istnienie obu aspektów[188].

Wyróżnianie ujęć, czy też aspektów niezawisłości stanowi formę definiowania niezawisłości sędziowskiej i świadczy o jej złożoności. Nie oznacza to jednak, że niezawisłość ma podzielny charakter. Wręcz przeciwnie – pojęcie niezawisłości sędziowskiej jest jednolitą (niepodzielną) kategorią prawną. Dlatego też nie powinno być mowy o różnych postaciach niezawisłości, ale o jej aspektach lub sferach, w których niezawisłość może być urzeczywistniana[189].

Analiza poglądów doktryny pozwala wyróżnić trzy grupy definicji niezawisłości sędziowskiej. Pierwsza grupa dotyczy definicji opartych na zbiorze elementów, w których przyoblekana jest zasada niezawisłości. I tak niezawisłość definiowana jest w doktrynie jako: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność wobec władz i innych organów sądowych, 4)

---

[187] Zob. wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 roku w sprawie Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du Barrenu de Luxemburg, sygn. akt C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587. Trybunał zasadniczo powtórzył swój pogląd o dwuistotowości zasady niezawisłości sędziowskiej m.in. w wyrokach z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie Minister for Justice and Equality, sygn. akt C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586 oraz z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

[188] Zob. wyrok ETPC z dnia 6 października 2011 roku w sprawie Agrokompleks przeciwko Ukrainie, skarga nr 23465/03, HUDOC. Wymóg dotyczący niezawisłości ETPC rozwinął w szczególności w wyrokach z dnia 9 lutego 2012 roku w sprawie *Kinský przeciwko Czechom, skarga nr 42856/06, HUDOC oraz z dnia 14 stycznia 2020 roku w sprawie Rinau przeciwko Litwie, skarga nr 10926/09, HUDOC, w których uznał publiczne wypowiedzi polityków, a także inne środki mające na celu monitorowanie toczących się postepowań sądowych za mające wpływ na rzetelność postępowań.*

[189] W literaturze można spotkać wytyczanie różnych rodzajów sfer w ramach pojęcia niezawisłości sędziowskiej. Przykładowo Aneta Łazarska wskazuje na sfery organizacyjną, ustrojową (podmiotową) i funkcjonalną (przedmiotową) (zob. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje…, op. cit.*, s. 174). Natomiast Irena Wróbel wskazuje na sfery: organizacyjną (odseparowanie struktur sądownictwa od pozostałych władz), funkcjonalną (oddzielenie przedmiotu działalności sądów od sfer aktywności organów innych władz) oraz personalną (osobistą niezawisłość) (I. Wróbel, *Niezawisłość sędziowska w Republice Federalnej Niemiec*, Państwo i Prawo nr 3/2019, s. 5).

niezależność od wpływu czynników społecznych, w tym i rekomendujących partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego[190]. Henryk Kempisty utożsamia niezawisłość z gwarancjami jej istnienia wskazując, że zasada ta powinna być interpretowana przez pryzmat elementów, które zabezpieczają jej istnienie. W tym duchu autor definiuje niezawisłość sędziowską jako zbiór takich gwarancji jak: 1) całkowita niezależność sędziego od wszelkich wpływów i wskazówek ubocznych, tj. pozaprocesowych, 2) całkowita niezależność w podejmowaniu wszelkich postanowień i wyroków, 3) całkowita niezależność w podejmowaniu czynności zmierzających do rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, 4) wyłączenie odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej za orzeczenia wydane na podstawie przepisów prawa, w granicach swobodnej oceny dowodów i zgodnie z własnym sumieniem[191]. Z kolei Marek Zubik proponuje rozumienie niezawisłości sędziowskiej w sposób mieszany – częściowo przez pryzmat elementów, które ją statuują, a częściowo przez pryzmat gwarancji, które ją zabezpieczają. Ujmuje on niezawisłość jako 1) bezstronność do przedmiotu sprawy, 2) bezstronność do uczestników postępowania, 3) niezależność od instytucji pozasądowych, 4) samodzielność wobec organów sądowych oraz 4) niezależność od czynników społecznych (poprzez wewnętrzną wolność i niezależność)[192].

Druga grupa definicji niezawisłości sędziowskiej to definicje formułowane w sposób jednolicie skonkretyzowany, odnoszące się do osoby sędziego w zakresie podstaw sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W ten sposób niezawisłość sędziowską definiuje się jako możliwość korzystania przez sędziego z przysługującej mu władzy w pełni i swobodnie, pozostając poza wpływem wszelkich okoliczności, które mogą w sposób wewnętrzny lub zewnętrzny ograniczać jego bezstronność w sprawie[193]. Stanisław Włodyka ujmuje niezawisłość sędziowską jako podleganie przez sędziów, którym powierzono sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu[194]. Z kolei

[190] A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, Państwo i Prawo nr 9/1992, s. 5. W podobny sposób zasadę niezawisłości sędziowskiej zdefiniował TK w wyroku z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K. 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3.

[191] H. Kempisty, *Ustrój sądów. Komentarz*, Warszawa 1966, s. 123.

[192] M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 677. Zob. podobnie A. Murzynowski, A. Zieliński, *op. cit.*, s. 5. W tożsamy sposób niezawisłość sędziowską ujął TK, formułując dodatkowo jako odrębny element wewnętrzną niezależność sędziego (wyrok TK z dnia 24 czerwca 1999 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52).

[193] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit*., s. 3-4 oraz powołania tam literatura, A. Górski (red.), *op. cit.*, s. 21 oraz L. Neudorf, *Judicial Indepedence, The Judge as a Third Paty to the Dispute*, Rrevista Forumul Judecatorilor nr 2/2012, s. 31.

[194] S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 72. Podobnie K. Jaśkowski, *Kilka uwag o niezawisłości sędziowskiej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka i inni, Warszawa 1998, s. 294 oraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. akt K 8/99, OTK 1999 Nr 3, poz. 41.

Stanisław Waltoś wskazuje, że zasada ta oznacza, iż sędzia powinien orzekać tylko na podstawie Konstytucji, ustaw i swojego własnego przekonania, a poza ustrojodawcą i ustawodawcą nikt nie może na niego wpływać w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości[195].

Trzecia grupa definicji niezawisłości sędziowskiej wskazuje na rozumienie niezawisłości jako relacji sędziego i innych podmiotów, w tym organów państwa w procesie orzekania. W taki sposób wspomnianą zasadę określa się jako niedopuszczalność jakiejkolwiek ingerencji, presji, czy też nacisku na sędziego odnośnie wydania rozstrzygnięcia, co gwarantuje neutralność sędziów i obiektywność postępowania[196]. W podobny sposób niezawisłość sędziowską definiuje Stanisław Dąbrowski, którego zdaniem oznacza ona wolność od wpływów zewnętrznych, tj. od władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej oraz innych osób postronnych, w tym polityków i przedstawicieli mediów. Wyżej wymieniony autor wskazuje również na inny aspekt rozumienia niezawisłości sędziowskiej. Mianowicie według niego zasadę tą należy utożsamiać z bezstronnością, ale tylko w odniesieniu do stron postępowania sądowego[197]. Również Bogusław Banaszak wskazuje, że zasada niezawisłości sędziowskiej określa niezależność sędziego w stosunku do wszystkich innych osób oraz wszystkich innych organów państwowych, co powinno wyrażać się w niedopuszczalności jakiejkolwiek ingerencji z zewnątrz. Jednocześnie autor ogranicza niezawisłość wyłącznie do procesu wydania orzeczenia. Jego zdaniem niezawisłość wyraża się w samodzielnej wykładni prawa oraz ocenie faktów i dowodów, co wyłącza jej zastosowanie na etapie czynności urzędowych, nawet jeżeli mają bezpośredni wpływ na proces wydania orzeczenia[198]. Z kolei Stanisław Gołąb wskazuje, że niezawisłość sprowadza się do „wyeliminowania sędziów spod jakiegokolwiek wpływu czynników ubocznych, które by mogły tę lub inną presję wywrzeć na ich orzeczenia", jednakże ujmuje ją szeroką jako wpływ na cały proces orzekania, a nie

[195] S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu,* Warszawa 2009, s. 165. Zob. podobnie Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1997, s. 99. Niezawisłość sędziowska zdefiniowana przez Stanisława Waltosia poczytywana jest w piśmiennictwie karnoprocesowym jako dyrektywa, na której powinien opierać się cały proces karny oraz jako reguła interpretacyjna dla stosowania przepisów ustaw karnych (zob. M. Rogalski, *op. cit.*, s. 79 wraz z cytowaną tam literaturą).

[196] A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 241; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 548; I. Wróbel, *op. cit.*, s. 7 oraz TSUE w wyrokach z dni: 19 września 2006 roku w sprawie Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du Barrenu de Luxemburg, sygn. akt C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587; 16 grudnia 2017 roku w sprawie Ramón Margarit Panicello przeciwko Pilar Hernández Martínez, sygn. akt C-503/15, ECLI:EU:C:2017:126 oraz 27 lutego 2018 roku w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sygn. akt C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

[197] S. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 12-13.

[198] B. Banaszak, *Konstytucyjne ujęcie zasady niezawisłości sędziowskiej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6/2009, s. 15.

wyłącznie na czynności w postaci wydania orzeczenia[199]. Aneta Łazarska definiuje niezawisłość jako „wolność sędziego od jakichkolwiek i czyichkolwiek zewnętrznych wpływów, nacisków, oddziaływań, życzeń i próśb" w sprawowaniu swojego urzędu. Jej zdaniem także podległość sędziego Konstytucji i ustawom definiuję istotę niezawisłości sędziowskiej[200]. Stanisław Zaleski wskazuje dodatkowo, że niezawisłość poza wolnością od presji obejmuje niemożność pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności za wydane na podstawie prawa i zgodnie z własnym sumieniem orzeczenia[201]. Z kolei Anna Rocławska poza wolnością od przymusu wskazuje na wolność w zakresie ustalenia i uzasadnienia podstawy rozstrzygnięcia[202]. Niezawisłość sędziowska ujmowana jako niezależność od wszelkich możliwych form oddziaływania na sędziów jest również konsekwentnie przyjmowana w literaturze międzynarodowej[203].

Definicje formułowane w literaturze i orzecznictwie mają charakter definicji homogenicznych. W zasadzie zasada niezawisłości sędziowskiej ujmowana jest przez pryzmat jej elementów, gwarancji albo sformułowania użytego przez ustrojodawcę w art. 178 ust. 1 Konstytucji lub też jako niedopuszczalność jakiejkolwiek ingerencji w proces sprawowania urzędu. Żadne z tych określeń nie wyjaśnia pojęcia „niezawisłości" w sposób kompleksowy. Dla oddania pełnej treści wspomnianej zasady należy wypracować definicję opisową (analityczną), zawierającą wszystkie elementy w powiązaniu z gwarancjami, które składają się na jej treść[204]. To czym jest niezawisłość wyraża się bowiem przede wszystkim w gwarancjach, w które została ona przyobleczona. Dlatego też przyjmuję opisową definicję niezawisłości sędziowskiej. W mojej ocenie składają się na nią następujące elementy:

---

[199] S. Gołąb, *Sądownictwo cywilne w konstytucji*, [w:] W.L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924, s. 320.

[200] A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 92.

[201] S. Zaleski, *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa w Państwie*, Gazeta Sądowa nr 4/1931, s. 194. Pogląd, że niezawisłość sędziowska powinna być utożsamiana z jej gwarancjami prezentowali również inni autorzy (zob. m.in. A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, Lwów-Warszawa 1935, s. 164, Z. Próchnicki, B. Janowski, *Wiadomości z ogólnej nauki o państwie*, Lwów 1920, s. 86-87, J.S. Langrod, *Sądownictwo Administracyjne. Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej* [w:] *Projekt Konstytucji*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1928, s. 489-490, Z. Wolski, *Sądownictwo a życie polityczne*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 3/1931, s. 33).

[202] A. Rocławska, *Stosuj ustawy i rób co chcesz? Pojęcie niezawisłości a deontologiczny model cnót sędziowskich*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica nr 78/2017, s. 84-85.

[203] Ch. D. Cole, *Judicial independence in The United States Federal Courts*, The Journal of the Legal Profession vol. 13/1988, s. 191-192, O.M. Fiss, *The limits of judicial independence*, Inter-American Law Review vol. 25/1993, s. 59, S. Shetreet, *The Challenge of Judicial Indepedence in the Twenty-First Century*, Asia Pacific Law Review vol. 8/2000, s. 172-173, V.C. Jackson, *Judicial Independence: Structure, Context, Attitude* [w:] *Judicial Independence in Transition. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, red. A. Seibert-Fohr, Berlin 2012, s. 22-22.

[204] Szerzej na temat typów analitycznych i syntetycznych zob. G. Ławnikowicz, *Konstrukcja katalogu gwarancji niezawisłości sędziowskiej w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Doktryny polityczne i prawne w XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, Wrocław 2002, s. 501 i n.

a) zasada ustrojowa o jednolitym charakterze odnosząca się do osoby sędziego i dotycząca sfery sprawowania przez niego urzędu,
b) obowiązek władzy publicznej stworzenia odpowiednich warunków pracy i realizacji gwarancji jej przestrzegania,
c) gwarancja prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji wraz z powiązaną z nią zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) i zasadą praworządności (art. 2 Konstytucji); umożliwia również realizację zasady demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji, a także zasady skutecznej ochrony sądowej wyrażonej w art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC,
d) kierowanie się przez sędziego w sprawowaniu swojego urzędu Konstytucją oraz ustawami,
e) wymóg wydania orzeczenia na podstawie własnego sumienia i przekonania,
f) bezstronne orzekanie i bezstronne realizowanie innych czynności urzędniczych,
g) niezależność wobec czynników zewnętrznych, tj. organów władzy publicznej, mediów, partii politycznej, itp.,
h) gwarancje, które umożliwiają jej realizację, tj.:

   - odpowiedni tryb powoływania sędziów na czas nieokreślony według procedury stwarzającej równe szanse dla każdego kandydata oraz zapewniającej czynny i rzeczywisty udział przedstawicieli środowiska sędziowskiego,

   - godziwe wynagrodzenie adekwatne do pełnionej roli i zapewniającej życie na godziwym poziomie,

   - odpowiednie warunki pracy, w tym takie, które zapewniają sędziemu poczucie osobistego bezpieczeństwa[205],

   - zakaz podejmowania dodatkowej działalności, która mogłaby wpłynąć na niezawisłość sędziego lub stwarzać pozory stronniczości[206],

   - immunitet formalny wyrażający się w aspekcie procesowym i aspekcie nietykalności,

   - stałość zawodu sędziego wyrażająca się w zasadzie, że usunięcie sędziego, zawieszenie w urzędowaniu lub przeniesienia na inne stanowisko sędziowskie albo do innej siedziby sądu

[205] Chodzi o zapewnienie sędziom odpowiedniego miejsca i sprzętu do pracy oraz straży sądowej, w tym urządzeń umożliwiających natychmiastowe wezwanie pomocy, a w razie uzasadnionej potrzeby, również doraźnej ochrony policyjnej, także w czasie poza wykonywaniem swoich funkcji.
[206] Warto podkreślić, że nie dotyczy to udziału w stowarzyszeniach sędziowskich, których celem jest ochrona ustrojowych i ustawowych uprawnień sędziów, w tym realizacji przymiotu niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Sędziom przysługuje bowiem wolność zrzeszania się i wyrażania poglądów, o ile nie narusza to poczucia dobrego smaku i akceptowalnych w społeczeństwie zasad moralnych.

wbrew jego woli będzie mogło nastąpić tylko w przypadkach szczególnych, wyraźnie wskazanych w ustawie i jedynie na mocy prawomocnego orzeczenia sądu[207],

- odpowiednio ukształtowany stan spoczynku sędziego,

- kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej, polegający na wymierzaniu wobec sędziów kar dyscyplinarnych adekwatnych do charakteru czynów stanowiących sprzeniewierzenie sprawowanego urzędu i złożonego ślubowania przez odpowiednio powołane do tego organy składające się z sędziów.

Przyjęta przeze mnie definicja pozwala na ujęcie niezawisłości w sposób szeroki. Moim zdaniem budowane dotychczas definicje nie oddawały w pełni jej istoty. Było tak dlatego, że zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie poprzestawano na wskazywaniu jedynie części opisu niezawisłości. Próbowano ją ująć w sposób prosty, syntetyczny. Unikano rozbudowanych definicji, w szczególności poprzez włączenie do niej wszystkich gwarancji niezawisłości. Takie ujęcie tej zasady pozwala na uznanie, iż niezawisłym sędzią może być sędzia pozbawiony wszystkich lub części gwarancji (np. sędzia usuwalny, sędzia należący do stronnictw politycznych, itp.), z czym nie mogę się zgodzić. W opisie niezawisłości niezbędne jest wskazanie jej ustrojowego charakteru, elementów oraz gwarancji, w które została przyobleczona. W ten sposób można wytyczyć precyzyjną granicę kiedy warunki niezawisłości są zachowane, a kiedy zasada ta jest naruszana. Na rozumienie niezawisłości wpływ ma również jej zakres przedmiotowy i podmiotowy. Jeżeli chodzi o pierwszy z nich, to wskazać należy, że zasada niezawisłości sędziowskiej odniesiona została w Konstytucji do sędziów o czym przesądza art. 178 ust. 1. Powstaje w związku z tym wątpliwość, czy niezawisłe są również inne podmioty biorące udział w wymierzaniu sprawiedliwości – asesorzy sądowi i ławnicy? W doktrynie podkreśla się, że konieczność zapewnienia niezawisłości innym podmiotom można wyinterpretować z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który posługuje się sformułowaniem „niezawisły sąd" jako organ orzekający, a nie „niezawisły sędzia", jak to czyni art. 178 ust. 1 Konstytucji[208]. Podzielam ten pogląd. Wprawdzie asesorzy, jak i ławnicy mają inny status prawny aniżeli sędziowie i nie obejmuje ich treść art. 178 ust. 1 Konstytucji, to jednak uczestniczą w wymierzaniu sprawiedliwości. Podmioty te objęte są pojęciem „sądu"

[207] Również wskazywanie przez ustawodawcę przypadków, kiedy sędzia może zostać usunięty ze stanowiska powinno odbywać się z poszanowaniem zasady niezawisłości sędziowskiej i wszystkich jej pozostałych gwarancji, aby działanie to nie przybrało formy dowolności, w szczególności, aby nie stało się narzędziem władzy ustawodawczej lub wykonawczej w usuwaniu sędziów, którzy doprowadzą do wydania niekorzystnego dla niej orzeczenia.

[208] L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…*, op. cit., s. 10. Zob. podobnie: J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa nr 4/2005, s. 88, R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego…, op. cit.*, s. 179, A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu…, op. cit*., s. 89-90.

w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zatem ich niezawisłość została określona w tym przepisie i w związku z tym ma ona inny wymiar aniżeli niezawisłość sędziowska. Różnice wynikają przede wszystkim w ujęciu gwarancji. Tylko gwarancje niezawisłości sędziowskiej mają ustrojową podstawę i w związku z tym stanowią dla ustawodawcy pewne wskazówki do ich rozwinięcia w formie ustawowej, bez naruszania ich istoty.

Zakres przedmiotowy zasady niezawisłości sędziowskiej sprowadza się do ustrojowego sformułowania „sprawowania urzędu", co wykracza poza pojęcie „wymierzania sprawiedliwości". Sprawowanie urzędu, o którym mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji obejmuje zatem nie tylko wymierzanie sprawiedliwości, a więc orzekanie w konkretnych sprawach, ale także wszystkie inne działania sędziego, który na ten proces się składają jednak nie są same w sobie orzekaniem. Chodzi o działania związane z zarządzaniem procesem orzekania (np. wyznaczanie terminów rozprawy, odrzucenie pozwu lub wniosku z przyczyn określonych w przepisach, itp.) oraz działania podejmowane *stricte* w związku z procesem orzekania (np. wystąpienie do innego organu o wyjaśnienie zagadnienia prawnego, podejmowanie abstrakcyjnej wykładni prawa, itp.). Pojęcie „sprawowania urzędu" odnosi się również do orzekania o ważności wyborów i referendów, udziału sędziów w pracy organów pozasądowych, np. komisji wyborczych[209], czy też czynności z zakresu ochrony prawnej. „Sprawowanie urzędu" przez sędziego wykracza zatem poza sam proces wydania orzeczenia i obejmuje swoim zakresem wszelkie inne działania, które choćby w sposób pośredni mają wpływ na wydanie orzeczenia lub też takie, które związane są z samą organizacją pracy sędziego[210]. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że wymierzanie sprawiedliwości jest wyłączną domeną sądów, o czym przesądza art. 175 ust. 1 Konstytucji, natomiast sprawowanie urzędu to domena sędziów[211]. Różnica pomiędzy tymi pojęciami musi zatem prowadzić do kontentacji, że pojęcie „sprawowania urzędu" jest szerokie i wykracza poza ramy „wymierzania sprawiedliwości". Nie oznacza to jednak, że niezawisłość nie ma swoich granic. Skoro bowiem ustrojodawca wyznaczył ramy niezawisłości sędziowskiej do sprawowania urzędu, to istnieją sfery działalności sędziego, do którego zasada niezawisłości nie ma zastosowania. Dotyczy to czynności administracyjnych sędziego, które nie są bezpośrednio związane z konkretną zawisłą sprawą, w której on orzeka oraz czynności związanych z udziałem sędziego w pracy organów

[209] L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit.*, s. 10.
[210] W doktrynie pojawiają się zdanie odmienne odnoszące się do interpretacji pojęcia „sprawowania urzędu" w znaczeniu wąskim jako wyłącznie wydawanie orzeczeń sądowych (zob. m.in. W. Sanetra, *Kilka refleksji…, op. cit.*, s. 189 i B. Banaszak, *Konstytucyjne ujęcie zasady niezawisłości…, op. cit.*, s. 13).
[211] Por. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu…, op. cit.*, s. 89 oraz wyroki TK: z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. akt K 28/04, OTK 2005 Nr 7A, poz. 81 i z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.

pozasądowych, gdy działa on jako osoba zaufania publicznego. Będą to zatem czynności o charakterze organizatorskim sądów, takie jak utworzenie lub zniesienie sądu, wydziału sądowego, wybór władz danego sądu lub samorządu sędziowskiego, itp.[212] Należy jednak zwrócić uwagę, że działania o charakterze administracyjnym mogą przybrać formę nacisku na konkretnych sędziów w związku ze sprawowaniem przez nich urzędu, a więc ze sferą, w której są oni niezawiśli.

Reasumując, podejmując próbę opracowania definicji niezawisłości sędziowskiej należy budować definicję opisową o charakterze analitycznym aniżeli definicję syntetyczną. Pozwala to na kompleksowe ujęcie wspomnianej zasady. Wprawdzie przy opracowaniu o charakterze opisowym można narazić się na zarzut pominięcia poszczególnych elementów, czy też cech instytucji niezawisłości, to jednak tylko definicja opisowa pozwoli w możliwie najbardziej pełny sposób oddać jej charakterystykę i zakres, a także pokazać czym w istocie ona jest. Opisując niezawisłość sędziowską nie wolno pomijać również jej gwarancji, co może rodzić kolejny zarzut, a mianowicie włączania do pojęcia niezawisłości czegoś co nią nie jest, ale jest uregulowane w odrębnych przepisach ustrojowych i stanowi o realizacji tejże zasady. Uważam jednak, że gwarancje niezawisłości sędziowskiej są integralną częścią tej instytucji, swoistym *iuctum* i budowanie definicji w oparciu li tylko o jej elementy oraz sformułowanie użyte w art. 178 ust. 1 Konstytucji (podległość Konstytucji i ustawie) pozbawiałoby istoty i treści niezawisłości.

2.3 Podległość Konstytucji i ustawom

Podstawą działania organów władzy publicznej jest zasada legalności, stanowiąca, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Z kolei podstawową gwarancją legalności orzeczeń jest zasada związania sędziego prawem, którą wyraża art. 178 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom". Związanie sędziego Konstytucją i ustawami wyznacza granice władzy sędziowskiej. Znalazło ono swój wyraz w ustawie zasadniczej po raz pierwszy dopiero w 1997 roku. We wcześniejszych ustawach zasadniczych wskazywano na związanie sędziego wyłącznie ustawą, co wykluczało bezpośrednie stosowanie przez niego Konstytucji w sytuacji jej sprzeczności z

[212] L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…*, op. cit., s. 10, zob. podobnie R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, Studia Iuridica t. XLVIII/2008, s. 207.

aktem ustawowym[213]. Związanie sędziego Konstytucją i ustawami z pewnością stanowi nową jakość w rozumieniu niezawisłości sędziowskiej.

W związku z treścią art. 178 ust. 1 Konstytucji należy dokonać analizy związania sędziego aktami niższego rzędu niż ustawa zasadnicza i wyższego rzędu niż ustawa zwykła. Chodzi o umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 91 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo stanowione przez organizację międzynarodową usytuowaną na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (art. 91 ust. 3 Konstytucji), czego najlepszy przykładem jest prawo unijne. Pomimo, że związanie wyżej wymienionym prawem międzynarodowym nie wynika wprost z art. 178 ust. 1 Konstytucji, to należy przyjąć, że stanowi ono treść niezawisłości sędziowskiej. Skoro bowiem sędzia jest podległy Konstytucji i ustawom, to podległość ta dotyczy również aktów usytuowanych w hierarchii źródeł prawa pomiędzy Konstytucją a ustawą. Ponadto związanie to wynika także z art. 91 Konstytucji (zasady bezpośredniej stosowalności umów międzynarodowych), art. 9 Konstytucji (nakaz przestrzegania zobowiązań międzynarodowych) i art. 188 pkt 1-2 Konstytucji, przyznającemu TK kompetencję do badania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Oznacza to nic innego jak związanie sędziego aktami co najmniej rangi ustawowej i nakaz przestrzegania praw z nich wypływających[214].

Jeżeli natomiast chodzi o akty niższego rzędu niż ustawa, to podległość sędziego względem nich ma odmienny charakter. Mianowice sędzia przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy ma prawo i obowiązek zbadania, czy przepis aktu rangi podustawowej, mający mieć zastosowanie jest zgodny z aktem wyższego rzędu. W razie uznania, że zachodzi niezgodność, sędzia ma uprawnienie do odmowy zastosowania tego przepisu albo wywiedzenia pytania prawnego do TK w oparciu o jego kompetencję określoną w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Wybór drogi postępowania pozostawiony jest decyzji sądu[215]. Jak słusznie zauważa Piotr Czarny akty niższego rzędu niż ustawa „winny również pod względem swojej zgodności z Konstytucją

[213] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit.*, s. 11.
[214] Zob. przykładowo M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003, s. 228 i n.
[215] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit*., s. 15-16 i wyrok SN z dnia 26 września 2007 roku, sygn. akt III K 206/07, niepubl., wyroki NSA z dnia 29 marca 2007 roku, sygn. akt II OSK 1820/06. LEX nr 324159 oraz z dnia 12 czerwca 2019 roku, sygn. akt I OSK 2129/17, LEX nr 2695879. Tytułem przykładu, w wyroku NSA z dnia 8 lipca 2005 roku, sygn. akt I FSK 14/05, LEX nr 228937 stwierdzono, że „Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom, Sąd jest uprawniony do odmowy zastosowania w konkretnej sprawie przepisu aktu wykonawczego niezgodnego z ustawa i Konstytucją".

pozostawać w pierwszej kolejności pod kontrolą sądów powszechnych i administracyjnych, i to one powinny zapewniać ich instytucjonalną i skuteczną kontrolę”[216]. Przyjmuje się, że uprawnienie to wynika z art. 178 ust. 1 Konstytucji, a praktyka odmowy zastosowania przepisu w konkretnej sprawie jest stosowana przede wszystkim w sprawach, w których występuje szerszy krąg adresatów i dotyczący ważniejszych materii[217]. Należy jednak pamiętać, że odmowa zastosowania przepisu prawa w konkretnej sprawie nie prowadzi do jego derogacji.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w sytuacji niezgodności przepisu aktu podustawowego z przepisami ustawy, sędzia może odmówić zastosowania przepisu aktu podustawowego. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy tak samo może postąpić sędzia w sytuacji niezgodności ustawy lub aktu wyższego rzędu z Konstytucją? Problematyka ta dotyczy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa oraz bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8) i wymaga szerszego omówienia.

W wyroku z dnia 7 kwietnia 1998 roku Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że sądy mają uprawnienie do oceny zgodności norm ustawy zwykłej z ustawą zasadniczą. Stwierdził również, że sąd nie zawsze ma obowiązek przedstawienia pytania prawnego TK. Są sytuacje, kiedy na tle konkretnej sprawy skład orzekający może samodzielnie dokonać oceny konstytucyjności prawa. Jako przykłady SN podał okoliczności, w których sąd powszechny jest przekonany o zgodności danego przepisu z Konstytucją oraz gdy ocenia pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą przepisy prawa niemające związku ze sprawą rozpoznawaną przez ten sąd. Ponadto SN wskazał, że „sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a TK. Nie ulega bowiem wątpliwości, że kwestia zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją jest dla TK zagadnieniem głównym, o którym Trybunał rozstrzyga w formie orzeczenia ze skutkami przewidzianymi w ustawie. Sąd powszechny nie orzeka zaś o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją”[218]. Również NSA w uchwale składu siedmiu sędziów w oparciu o zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji odmówił możliwości zastosowania norm ustawy uznanych przez sędziów za niezgodne z ustawą zasadniczą. Uzasadniając swoje stanowisko NSA wskazał, że nie może mieć miejsce sytuacja, kiedy problem konstytucyjności ustaw

[216] P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06*, Przegląd Sejmowy nr 1/2007, s. 138.
[217] A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 95.
[218] Sygn. akt I PKN 90/98, OSNP 2000 Nr 1, poz. 6.

zwykłych z Konstytucją pozostaje poza rozważaniami sądów. Wprawdzie z mocy art. 188 pkt 1 Konstytucji o zgodności ustawy z Konstytucją orzeka TK, to jednak sędziowie sądów powszechnych i administracyjnych są niezawiśli w sprawowaniu swego urzędu i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem NSA „oznacza to zarówno możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy, jak i (...) konieczność rozważenia zgodności zaskarżonego rozstrzygnięcia nie tylko z ustawą zwykłą, ale i z ustawą zasadniczą, a także dążenie do takiej wykładni ustawy zwykłej, która byłaby niesprzeczna z Konstytucją"[219].

Stanowisko wyrażone przez SN i NSA spotkało się z krytyką przedstawicieli doktryny. Wskazywano, że sąd nie ma kompetencji do odmowy zastosowania przepisu ustawy, stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy z tego powodu, że w jego ocenie jest on niezgodny z Konstytucją, gdyż sąd jest związany zarówno Konstytucją, jak i ustawą (art. 178 ust. 1 Konstytucji)[220]. Podkreślano ponadto, że TK posiada wyłączne prawo do badania konstytucyjności ustaw i nie powinno się domniemywać tych kompetencji sądom, które uprawnienia takiego nie otrzymały. Zdaniem części autorów, jeżeli skład orzekający poweźmie wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą powinien wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału, o czym stanowi art. 193 Konstytucji[221].

Również TK wyraził swoją dezaprobatę wobec stanowiska SN i NSA, wskazując, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy powszechne i administracyjne nie może przybrać formy pomijania obowiązujących ustaw. Jeżeli określona materia jest regulowana zarówno przez Konstytucję, jak i ustawy należy uwzględnić oba te wzorce. Wątpliwość co do zgodność z ustawą zasadniczą norm ustawy zwykłej powinny skutkować skierowaniem pytania prawnego do Trybunału. Nie ma bowiem możliwości, aby pominąć w orzeczeniu sądu obowiązującą ustawę. Jej eliminacja z porządku prawnego może nastąpić wyłącznie na podstawie wyroku TK. Trybunał stwierdził jednocześnie, że nie wyklucza się dokonywania oceny konstytucyjności prawa przez sądy powszechne i administracyjne. Dopuszcza się, aby

[219] Uchwała NSA z dnia 12 października 1998 roku , sygn. akt OPS 5/98, ONSA 1999 Nr 1, poz. 1.
[220] Zob. m.in. E. Łętowska, *Stosowanie konstytucji w orzecznictwie*, Gazeta Prawna nr 1/2000, s. 5, P. Hofmański, *Głos w dyskusji* [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 44–45, B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 105, L. Leszczyński, *Glosa do wyroku NSA z 24 X 2000 r.*, V SA 613/00, OSP 2001, nr 5, poz. 82, W. Sługiewicz, *Konstytucyjne aspekty funkcjonowania orzecznictwa sądów powszechnych*, Przegląd Sądowy nr 2/2000, s. 30, A. Józefowicz, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98*, Przegląd Sejmowy nr 2/2001, s. 88, M. Przysucha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji. Najszybsza droga do państwa prawa,* Jurysta nr 7-8/2000, s. 8.
[221] Zob. m.in. A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą…, op. cit.*, s. 242 i n., W. Kręcisz, *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji*, Przegląd Prawa i Administracji tom LX/2004, s. 63 oraz A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP,* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 238.

robiły to wyłącznie w zakresie wyznaczania sposobu rozumienia, stosowania oraz obowiązywania przepisów ustawowych w sposób zgodny z normami i zasadami konstytucyjnymi. Trybunał podkreślił, że „jego kognicja nie obejmuje ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ani konstytucji, ani ustaw. Dopóki więc proces stosowania (współstosowania) konstytucji polega na ustalaniu znaczenia stosowanych przepisów (konstruowaniu normy stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia), a więc np. na ustalaniu, jaki przepis powinien stanowić podstawę rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, nie ma obecnie proceduralnej możliwości włączenia Trybunału Konstytucyjnego do tego procesu. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego pojawia się dopiero, gdy sąd poważmie wątpliwości co do zgodności przepisów różnego rzędu i da im wyraz w pytaniu prawnym, skierowanym do Trybunału. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że – w świetle art. 193 Konstytucji – przedmiotem takiego pytania może być tylko wątpliwość co do zgodności przepisów różnego rzędu (zwłaszcza ich konstytucyjności). Inne problemy wynikające w procesie bezpośredniego stosowania konstytucji muszą sądy rozstrzygać samodzielnie, a Trybunał Konstytucyjny – straciwszy w 1997 r. kompetencję ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw – nie jest właściwy w tym zakresie do orzekania”[222]. Trybunał uznał zatem kompetencję sadów powszechnych i administracyjnych do prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, ale bez prawa do odmowy zastosowania konkretnego przepisu.

Nie ulega wątpliwości, że z treści art. 8 ust. 2 Konstytucji wynika uprawnienie i obowiązek zarówno dla TK, jak i sądów do bezpośredniego stosowania Konstytucji[223]. Obowiązek ten jednak jest zróżnicowany jeśli chodzi o normy ustawowe. Wynika to z art. 178 ust. 1 Konstytucji („Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”) i art. 195 ust. 1 Konstytucji („Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji”). Rozdźwięk pomiędzy tymi przepisami polega na tym, że sędziowie Trybunału mogą orzec o utracie mocy obowiązującej ustawy. Inaczej w przypadku sędziów sądów powszechnych, którzy nie mają uprawnienia derogacyjnego wobec ustawy zwykłej.

Na gruncie Konstytucji funkcja derogacyjna przysługuje wyłącznie TK. Stosując określony przepis i badając jego konstytucyjność sędzia powinien w pierwszej kolejności zastosować wykładnię, która nadaje stosowanym normom konstytucyjne znaczenie, bez odwoływania się do instytucji pytania prawnego. Wykładnia ustaw należy przede wszystkim do organów stosujących prawo. Norma o różnych wariantach wykładniczych zawsze powinna

[222] Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. akt P 12/98, OTK 2000 Nr 2, poz. 67.
[223] S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji*, Państwo i Prawo nr 9/2001, s. 3.

być zinterpretowana w duchu i zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej. Wynika to z nadrzędnej pozycji Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Jak słusznie wskazuje Piotr Tuleja „nieco inna jest funkcja wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, gdy posługuje się nią TK w procesie kontroli konstytucyjności prawa, a inna, gdy odwołują się do niej sądy realizujące wymiar sprawiedliwości. W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o ustalenie wiążącego dla innych organów znaczenia przepisów ustawy na poziomie generalno-abstrakcyjnym, w drugim – o ustalenie normatywnej treści ustawy będącej podstawą dla konkretno-indywidualnej normy”[224]. Wynika to również z innego przedmiotu orzeczenia sądu i TK. W pierwszym wypadku sąd rozstrzyga o żądaniu strony na podstawie ustalonego stanu faktycznego w odniesieniu do podstawy prawnej, natomiast przedmiotem orzeczenia TK jest zgodność aktu normatywnego niższej rangi z aktem hierarchicznie wyższej rangi i usunięcie z obrotu prawnego niezgodności między nimi[225]. Zdarzyć się może jednak tak, że żaden z wariantów interpretacyjnych, mającej mieć zastosowanie normy prawnej, nie może zostać uznany za zgodny z Konstytucją. Niejednokrotnie może się bowiem okazać, że żadne zabiegi interpretacyjne nie zagwarantują zgodności kwestionowanych regulacji z ustawą zasadniczą. Przy czym niezgodność ta nie jest widoczna „od razu”, nie jest oczywista, wymaga natomiast pogłębionej analizy prawnej. W takim przypadku sąd powinien skorzystać z pytania prawnego do TK. Kwestionowane regulacje korzystają z domniemania konstytucyjności (nie są bowiem oczywiście sprzeczne z ustawą zasadniczą)[226], a wyeliminowanie ich z porządku konstytucyjnego może nastąpić wyłącznie orzeczeniem TK. Stanowisko to zostało wyrażone w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 roku, w którym Trybunał stwierdził, że „W żadnym wypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych (...) nie może być zasada bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2 konstytucji). Bezpośredniość stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter

[224] P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Poznań 2003, s. 307.
[225] A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. W. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 41-42.
[226] Z domniemania konstytucyjności nie korzystają akty prawne oczywiście niezgodne z ustawą zasadniczą (szerzej zob. D. Knaga, *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa jako recepta na kryzys konstytucyjny* [w:] *Polska niepodległa 1918-2018. Księga rocznicowa z okazji 100 rocznicy odzyskania niepodległości*, Warszawa 2018, s. 284-286).

powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca”[227].

W tym miejscu należy wskazać, że domniemanie konstytucyjności nie zostało *expresis verbis* wyrażone w ustawie zasadniczej. Ma ono jednak silne umocowanie w Konstytucji. Jako jego źródło wymienia się zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadę legalności działania władz publicznych (art. 7 Konstytucji) oraz art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji. Ostatni z wymienionych przepisów stanowi o orzekaniu „w sprawach […] zgodności […] z Konstytucją”, a nie o orzekaniu wątpliwości, czy taka zgodność zachodzi. Punktem wyjścia tej oceny jest norma prawna, co do której z góry zakładamy jej konstytucyjność[228]. Trybunał wskazuje, że domniemaniem konstytucyjności objęte są każde rozwiązania prawne od momentu ich uchwalenia (przed wejściem w życie) do momentu orzeczenia o ich niekonstytucyjności, również w razie odroczenia utraty przez nich mocy obowiązującej[229].

TK stoi na stanowisku, że nawet ustawa wadliwie uchwalona korzysta z domniemania konstytucyjności. Także wówczas, gdy wadliwość procedury uchwalanej uchwały jest widoczna od razu. Zdaniem Trybunału, okoliczność taka nie może niweczyć zaufania adresatów do poprawności legislacyjnej władzy publicznej, co wynika z art. 2 Konstytucji[230]. Poglądu TK nie sposób zaaprobować. Celem przepisów, z której wynika zasada domniemania konstytucyjności (art. 2 i art. 7 Konstytucji) jest w pierwszej kolejności ochrona praw i wolności obywateli przed bezprawną ingerencją organów władz publicznych. Z założenia zasada ta ma służyć ochronie takich wartości jak pewność prawa, bezpieczeństwo prawne oraz zaufanie do państwa prawa. Uchwalona ustawa, która już na pierwszy rzut oka jest oczywiście sprzeczna z Konstytucją nie spełnia tych kryteriów. W istocie domniemanie konstytucyjności takiej ustawy sprzeciwiałoby się wartościom, o którym mowa w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Pewność i bezpieczeństwo prawne zostałyby poważnie zachwiane, a zaufanie do władzy publicznej

[227] Sygn. akt P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5. Por. również wyrok SN z dnia 25 sierpnia 1994 roku, sygn. akt I PRN 53/94, OSNAPiUS 1994, z. 11, poz. 179 oraz wyrok NSA z dnia 27 listopada 2000 roku, sygn. akt II SA/Kr 609/98, LEX nr 895903.

[228] Por. A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 2/2017, s. 10.

[229] Zob. wyroki TK z dni: 20 lutego 2002 roku, sygn. akt K 39/00, OTK 2002 Nr 1A, poz. 4; 23 października 2007 roku, sygn. akt P 10/07, OTK 2007 Nr 9A, poz. 7 oraz 14 lipca 2015 roku, sygn. akt SK 26/14, OTK 2015 Nr 7A, poz. 101.

[230] Zob. wyrok TK: z dnia 20 lipca 2006 roku, sygn. akt K 40/05, OTK 2006 Nr 7A, poz. 82 oraz z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. akt K 47/15, OTK-A 2016, poz. 2.

nadszarpnięte. W konsekwencji doszlibyśmy do paradoksu. Będąc przekonani o niekonstytucyjności określonych norm prawnych traktowalibyśmy je jakby były one zgodne z Konstytucją. Zanim bowiem TK „zajmie się" kwestionowanymi regulacjami, może dojść do wydania na ich podstawie decyzji administracyjnych (organy administracji publicznej nie mają bowiem prawa do wystąpienia z pytaniem prawnym do TK), które wywołają nieodwracalne lub trudne do odwrócenia skutki prawne.

W związku z tym należy przyjąć pogląd zgodnie, z którym z domniemania konstytucyjności nie korzystają akty prawne oczywiście niezgodne z ustawą zasadniczą. Przymiotnik „oczywisty" wskazuje na pewien stopień rzeczownika, którego określa. Wyraża coś co do czego nie żadnych wątpliwości. Jego wystąpienie wiąże się z pewnością, że stan, do którego się odnosi jest pewny, ewidentny, wyraźny, rażący. Oczywista sprzeczność wymaga uznania, że kwestia jest bezsporna, nie wymaga pogłębionej analizy, bowiem ocena prawna narzuca się jako ewidentna z punktu widzenia przyjętych poglądów doktrynalnych i orzecznictwa. Jest stanem, w którym niekonstytucyjność postanowień widać od razu, bez głębszej analizy prawnej. Będą to najczęściej przypadki, w których sprzeczność pomiędzy ustawą a Konstytucją ma wymiar literalny lub doszło do jawnego złamania procedury uchwalenia aktu. W doktrynie i orzecznictwa wskazuje się również na oczywistą niekonstytucyjność, gdy TK orzekł już w przeszłości o normie analogicznej do normy, która ma być zastosowana, tj. badał ten sam problem konstytucyjny w związku z innym przepisem prawnym. Taka sytuacja może mieć miejsce w razie powtórzenia przez ustawodawcę niekonstytucyjnej normy lub funkcjonowania analogicznej normy w przepisie, który nie był przedmiotem rozważań Trybunału[231]. Z kolei akty prawne, które nasuwają wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją, jednak nie można stwierdzić „od razu", „z pewnością", że są niekonstytucyjne, korzystają z przymiotu domniemania konstytucyjności.

W związku z powyższymi rozważaniami powstaje pytanie, czy w razie podjęcia przez sędziego wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawy mającego mieć zastosowanie w sprawie, który nie jest oczywiście bezzasadny i korzysta z przymiotu domniemania konstytucyjności, obliguje go do zadania pytania prawnego TK, czy też sędzia może dokonać samodzielnej oceny i odmówić zastosowania przepisu ustawy? Artur Preisner wskazuje, że zadanie pytania prawnego Trybunałowi jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sędziego i to sami sędziowie będą decydować kiedy z niego skorzystają. W ocenie autora kluczowym będzie,

[231] Zob. M. Wiącek, *Dialog między sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 1-2/2021, s. 245-246 oraz wyrok NSA z dnia 2 lipca 2019 roku, sygn. akt II FSK 2837/17, LEX 2733727.

czy sędzia na tle konkretnej sprawy będzie, czy też nie będzie znał odpowiedzi co do konstytucyjności konkretnego przepisu ustawy[232]. W sytuacji, gdy organ orzekający uzna konkretny przepis za niesprzeczny z ustawą zasadniczą powinien go zastosować. Jeśli natomiast dojdzie do wniosku, że określone przepisy ustawowe stoją w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji, odmówi ich zastosowania i rozstrzygnie sprawę bezpośrednio opierając się na regułach konstytucyjnych. Oznacza to, że pytania prawne powinny być kierowane wyłącznie w sytuacjach wątpliwych, wymagających znacznej wiedzy fachowej[233]. *A contrario* w sytuacji, gdy nie ma wątpliwości co do niekonstytucyjności określonych regulacji sędzia może zaniechać zadania pytania prawnego TK i odmówić zastosowania kwestionowanych przepisów. Najczęściej będą to przypadki, kiedy z samego porównania teksu Konstytucji oraz treści ustawy wynika sprzeczność. Nie ma możliwości zastosowania domniemania konstytucyjności, gdy mamy pewność, że określone regulacje są niekonstytucyjne. W tym przypadku trudne do pogodzenia byłoby twierdzenie, że dana norma prawna jest konstytucyjna, wywołuje skutki (często nieodwracalne) dopóki TK nie orzeknie inaczej. W istocie taka interpretacja domniemania konstytucyjności może doprowadzić do poważnej i bezprawnej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. Przełamanie domniemania konstytucyjność następuje w momencie stosowania normy prawnej, która w procesie wykładni zostaje uznana za oczywiście sprzeczną z ustawą zasadniczą. Powinna ona zostać wówczas pominięta w procesie subsumcji.

W sytuacji, gdy sąd odmówi zastosowania normy niespełniającej warunków konstytucyjności powinien oprzeć orzeczenie na tej z norm, która spełnia standard konstytucyjny. Natomiast, gdy nie istnieje żadna norma ustawowa mogąca stanowić podstawę rozstrzygnięcia, która jest zgodna z Konstytucją, jedyną podstawą załatwienia sprawy będzie norma zrekonstruowana bezpośrednio z ustawy zasadniczej w oparciu o treść art. 8 ust. 2 Konstytucji[234].

Odmowa zastosowania określonej normy przez sądy powszechne lub sądy administracyjne nie wywołuje skutków derogacyjnych, ponieważ jest elementem

[232] A. Preisner, *op. cit.*, s. 43.
[233] Zob. *ibidem* i K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo nr 9/2001, s. 31; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69 oraz wyrok NSA z dnia 24 października 2000 roku, sygn. akt V SA 613/00, Glosa 2001 Nr 4, poz. 31.
[234] Zob. J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 3/2011, s. 29 i n. wraz z powołaną tam literaturą i orzecznictwem.

rozstrzygnięcia indywidualnej w konkretnej sprawie w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości[235].

Na tle tych rozważań wyłania się kwestia kryzysu konstytucyjnego zapoczątkowanego w 2015 roku wyborem przez Sejm VIII kadencji trzech osób na miejsca sędziów TK, które zostały już obsadzone poprzez wybór dokonany przez Sejm VII kadencji. Wiąże się to z brakiem możliwości ważnego (zgodnego z prawem) orzekania o konstytucyjności ustaw[236]. W mojej ocenie w takiej sytuacji sądy mają nie tyle prawo, ale obowiązek samodzielnego badania konstytucyjności norm prawnych. Tylko w taki sposób może nastąpić realizacja nadrzędnej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji)[237]. Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, że koncepcja rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa umożliwia uniknięcie stosowania w konkretnych przypadkach norm sprzecznych z Konstytucją i przez to pozwala chronić prawa podstawowe, gdy ochrony tej w wystarczający sposób nie zapewnia system kontroli konstytucyjności wykonywany przez TK[238]. Zdaniem Piotra Kardasa korzystanie z rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa jako przejaw samoobrony sądów przed zamachami ze strony władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej, godzącym w zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów musi być ukierunkowane na ochronę praw i wolności obywateli, dla których gwarancją są wspomniane zasady. Koncepcja ta nie może natomiast przyczyniać się do ochrony własnych interesów sędziów związanych z ich pozycją[239].

Zarysowany model nie może być zbudowany na kompetencji derogacyjnej. Sądy mogą natomiast samodzielnie dokonywać wykładni Konstytucji oraz odmówić zastosowania normy ustawy uznanej przez siebie za niekonstytucyjną. Maciej Gutowski i Piotr Kardas zauważają, że „ten mechanizm przypomina odmowę stosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem

---

[235] Zob. m.in. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, Przegląd Sejmowy nr 1/1998, s. 18, A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo i Prawo nr 7/1998, s. 17–18 oraz J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek…, op. cit.*, s. 95.

[236] Na wadliwość powołania części sędziów TK uwagę zwrócił ETPC w wyroku z dnia 7 maja 2021 roku w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18, HUDOC. W przywołanym orzeczeniu ETPC stwierdził, że polski Trybunał Konstytucyjny z udziałem osoby wybranej na miejsce już zajęte w TK (chodziło o wybór trzech osób w grudniu 2015 roku) nie jest sądem ustanowionym zgodnie z ustawą.

[237] W Niemczech sędziowie mają umocowanie konstytucyjne do odmowy zastosowania normy ustawowej jeżeli jest ona sprzeczna z porządkiem konstytucyjnym państwa oraz jest nieusuwalna z systemu prawnego na skutek niemożności zastosowania procedur przewidzianych w porządku konstytucyjnym państwa (zob. I. Wróbel, *op. cit.*, s. 9).

[238] Zob. E. Łętowska, *Sugestie dla mojego librecisty*, Państwo i Prawo nr 9/2016, s. 114, M. Matczak, *Summa Iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, s. 195, M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe a kompetencje sądów (granice bezpośredniego stosowania Konstytucji)*, Palestra nr 12/2017, s. 15-16.

[239] P. Kardas, *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, nr 4/2019, s. 15-16.

Unii Europejskiej i nie oznacza derogacji, lecz obowiązek sądu w przedmiocie zastosowania normy wspólnotowej i niestosowania prawa wewnętrznego"[240]. Za modelem tym przemawia również art. 178 ust. 1 Konstytucji, w którym ustrojodawca związał sądy ustawami i Konstytucją. Niezgodność pomiędzy tymi aktami skutkuje zastosowaniem Konstytucji jako aktu nadrzędnego (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

SN w swych orzeczeniach zmierza do ukształtowania praktyki samodzielnego badania konstytucyjności stosowanych norm ustawowych przez sądy dopóki sytuacja, w jakiej znalazł się TK nie zostanie ukształtowana w sposób zgodny z Konstytucją. Nie ma bowiem pewności, czy Trybunał byłby w stanie *lege artis* odpowiedzieć na ewentualne pytania prawne[241]. W uchwale z dnia 23 marca 2016 roku SN stwierdził, że orzekanie o zgodności z Konstytucją norm ustawowych należy do TK dopóki może on realizować swe funkcje[242]. Gdy dochodzi do paraliżu sądu konstytucyjnego uprawnienie do kontroli zgodności prawa z ustawą zasadniczą przechodzi na sądy powszechne i administracyjne, ale wyłącznie w zakresie stosowania w indywidualnej sprawie i bez skutku derogacyjnego. SN oraz NSA czuwają natomiast nad jednolitością orzecznictwa. Jeżeli stosowana ustawa nie jest oczywiście sprzeczna z Konstytucją, a sędzia pomimo to poważnie wątpliwości co do spełnienia przez nią standardów konstytucyjnych może zwrócić się do SN z rozstrzygnięciem tego zagadnienia.

Stwierdzić zatem należy, że na barkach sędziego spoczywa obowiązek każdorazowego badania konstytucyjności norm mających mieć zastosowanie w sprawie, którą rozpoznaje. Gdy poważnie uzasadnione wątpliwości co do zgodności ustawy z aktem wyższego rzędu ma prawo wystosowania do TK pytania prawnego w oparciu o jego kompetencję wynikająca z art. 188 pkt 1-2 Konstytucji. W dwóch przypadkach sędzia będzie miał uprawnienie do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy, bez zwracania się do Trybunału. Pierwszy będzie dotyczył oczywistej, nie nasuwającej wątpliwości niekonstytucyjności określonych regulacji, co pozbawia ich przymiotu domniemania konstytucyjności. Drugi przypadek wystąpi, gdy TK nie będzie w stanie skutecznie i legalnie rozpoznać danej sprawy[243]. Moim zdaniem, prawo do odmowy zastosowania przepisów ustawy, które sądy uznają za sprzeczne z

[240] M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, Palestra nr 4/2016, s. 24 wraz z powołanym tam orzecznictwem TSUE.
[241] Zob. wyrok SN z dnia 17 marca 2016 roku, sygn. akt V CSK 413/15, LEX nr 2036720.
[242] Sygn. akt III CZP 102/15, OSNC 2016 Nr 7-8, poz. 88.
[243] Małgorzata Gersdorf – była Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, otwierając konferencję naukową „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją", która odbyła się w dniu 3 marca 2017 roku w Katowicach wskazała, że nie ma ugruntowanego orzecznictwa, czy sądy mogą odmówić zastosowania normy niezgodnej ich zdaniem z Konstytucją i czy w sytuacji poważnych zakłóceń funkcjonowania TK można przyjąć, że sędziowie mogą samodzielnie odmawiać stosowania norm krajowych niezgodnych z Konstytucją. To dopiero musi wykształcić się na drodze praktycznej.

Konstytucją, wynika z trzech wyrażonych w niej zasad: zwierzchności Konstytucji w porządku prawa krajowego (art. 8 ust. 1), bezpośredniej stosowalności jej przepisów (art. 8 ust. 2), niezawisłości sędziów i podlegania przez nich tylko konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1). Skoro sędzia związany jest konstytucją i ustawami (co stanowi element jego niezawisłości), to gdy dojdzie do przekonania, że przepis aktu niższej rangi (ustawy) jest sprzeczny z przepisem wyższej rangi (konstytucji), nie może zastosować pierwszego, lecz musi – jeśli nie chce naruszyć ustawy zasadniczej – stosować bezpośrednio drugi.

W przypadku umów międzynarodowych problem dotyczy pierwszeństwa ich stosowania względem prawa krajowego. Z jednej strony, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczpospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Z drugiej strony, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji), a ratyfikowaną umowę międzynarodową po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw oraz prawo stanowione przez organizację międzynarodową usytuowaną na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską stosuje się bezpośrednio (art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji). Ponadto w sprawie Costa przeciwko E.N.E.L., TSUE orzekł, że prawo wydane przez instytucje europejskie włącza się do systemu prawnego państw członkowskich, które zobowiązane są do jego przestrzegania. Prawo wspólnotowe jest więc nadrzędne w stosunku do prawa krajowego. Jeśli norma krajowa jest sprzeczna z przepisem wspólnotowym, władze państw członkowskich muszą stosować przepis wspólnotowy. Prawo krajowe nie jest zniesione czy uchylone, jedynie jego moc wiążąca jest zawieszona. TSUE dodał, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym jest absolutne i zasadę tą stosuje się do wszystkich aktów krajowych, niezależnie od tego, czy były przyjęte przed, czy po danym akcie wspólnotowym[244]. Także sędziowie krajowi muszą czuwać nad przestrzeganiem zasady pierwszeństwa prawa unijnego. W związku z tym mogą stosować odesłanie prejudycjalne, jeśli mają wątpliwości co do stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego. W wyroku z dnia 19 czerwca 1990 roku w sprawie Facotrame, TSUE wskazał, że sąd krajowy w ramach pytania prejudycjalnego dotyczącego ważności normy krajowej musi niezwłocznie zawiesić stosowanie tej normy w oczekiwaniu na rozwiązanie preferowane przez TSUE[245].

Należy zatem postulować, aby zawieranie zobowiązań o charakterze międzynarodowym oraz tworzenie nowego prawa ustrojowego odbywało się z rozmysłem, mając na względzie możliwie kolizje na płaszczyźnie prawa krajowego i wspólnotowego. Niemniej, w sytuacji, gdy prawo międzynarodowe, w tym unijne jest sprzeczne z prawem

[244] Wyrok z dnia 15 lipca 1964 roku, sygn. akt C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.
[245] Sygn. akt C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257.

krajowym istnieją trzy wyjścia: zmiana prawa krajowego, dążenie do zmiany prawa międzynarodowego albo rozpoczęcie procedury wyjścia państwa z UE lub innej organizacji międzynarodowej[246].

Na tle podległości sędziego prawu na uwadze należy również mieć znane zjawiska pasywizmu i aktywizmu sędziowskiego. W praktyce wśród sędziów przeważa pasywizm, czyli przesadne trzymanie się litery obowiązującego prawa. Znacznie rzadziej ujawnia się aktywizm sędziowski i dotyczy on zwykle najwyższych instancji sądowych[247]. Tymczasem sędzia podlega wprawdzie Konstytucji i ustawom, to jednak ma prawo do samodzielnego ustalania treści przepisu prawnego oraz rozwiązywania wszelkich wątpliwości dotyczącego jego rozumienia oraz trafności zastosowania w konkretnej sprawie[248]. Zwłaszcza, że w przestrzeni prawnej funkcjonują zwroty niedookreślone, które nie mają jednoznacznie sprecyzowanego zakresu znaczeniowego, a ich treść jest wyprowadzana w procesie stosowania prawa.

W doktrynie podkreśla się, że istnienie zwrotów niedookreślonych jest celowym zabiegiem ustawodawcy, mającym zapewnić większą elastyczność i swobodę interpretacyjną organowi stosującemu prawo[249]. Również Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat pojęć nieostrych. Stwierdzał mianowicie, że „każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne"[250]. Natomiast „takie zwroty jak »duże niebezpieczeństwo«, »istotna wada«, »znaczny upływ czasu«, »rażące niedbalstwo«, »oczywista bezzasadność«, »swobodne uznanie« i inne, występują we wszystkich systemach prawa europejskiego, także tych państw, które charakteryzują się wysoką kulturą prawną

[246]Zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. akt K 18/04, OTK 2005 Nr 5A, poz. 49 oraz A. Wróbel, *Prymat prawa wspólnotowego nad konstytucją? - Rozmowa z prezesem Trybunału Konstytucyjnego, prof. Markiem Safjanem*, Europejski Przegląd Sądowy nr 4/2006, s. 4 i n.; E. Łętowska, K. Pawłowski, *Zagadki działania i obowiązywania prawa unijnego*, Europejski Przegląd Sądowy nr 1/2013, s. 58-59; A. Bałaban, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 4/2012, s. 9 i n.; M. Masternak-Kubiak, *Prawo Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5-6/2010, s. 321 i n.; E. Całka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, Studia Iuridica Lublinensia nr 1/2016, s. 92-93. Przykładem na zmianę prawa krajowego ze względu na jego sprzeczność z prawem unijnym jest nowelizacja art. 55 Konstytucji, dokonana ustawą z dnia 8 września 2006 roku o zmianie Konstytucji (Dz. U. Nr 200, poz. 1471), który w swym pierwotnym brzmieniu zakazywał ekstradycji obywatela polskiego, co było niezgodne z Decyzją ramową Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania osób między państwami członkowskimi (2002/584/WSiSW) [zob. szerzej M. Masternak-Kubiak, *Implementacja europejskiego nakazu aresztowania. (Uwagi na tle zmiany konstytucji RP)*, Państwo i Prawo nr 9/2006, s. 14 i n.].

[247] W. Sanetra, *Kilka refleksji na temat niezawisłości sędziów* [w:] *Pozycja ustrojowa…, op. cit.*, s. 193.

[248] T. Ereciński, K. Weitz, *Efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce*, Przegląd Sądowy nr 10/2005, s. 10.

[249] E. Łętowska, *Interpretacja a subsumcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, Państwo i Prawo nr 7-8/2011, s. 18.

[250] Postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 roku, sygn. akt P 16/03, OTK 2004, Nr 4A, poz. 36.

i bez wszelkiej wątpliwości są zaliczane do państw prawa. Zwroty te przesuwają obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym dają sądom (czy organom administracji - tak w wypadku np. uznania administracyjnego) pewną swobodę decyzyjną”[251].

Zarówno Konstytucja, jak i ustawy poprzez zwroty niedookreślone przyznają sędziemu określany zakres swobody, który jest w różnym stopniu wykorzystywany, co stanowi następstwo wiedzy, doświadczenia życiowego, sumienia, nakazów moralności poszczególnych sędziów. Jak wskazuje Wacław Sanetra „niezgodne z zasadą niezawisłości sędziowskiej byłoby (…) wymuszanie (domaganie się) przez władze wykonawczą trzymania się ściśle litery prawa przez sędziego w konkretnej sprawie i odmawianie mu możliwości sięgnięcia np. do reguł wykładni systemowej, historycznej czy celowościowej. Niezawisłość sędziowska (…) nie tylko dotyczy przy tym końcowego rozstrzygnięcia wyroku (…) ale musi się przejawiać we wszystkich fazach (etapach) sądowego stosowania prawa”[252].

Władza interpretacyjna jest zatem jednym z atrybutów niezawisłości sędziowskiej. Skoro sędzia podlega Konstytucji i ustawom, to posiada uprawnienie do interpretacji stosowanego prawa na potrzeby jednostkowej sprawy, bez pobierania żadnych instrukcji w tym zakresie. Wykładnia prawa nie wiąże inne sądy, choć nie wyklucza się posługiwania wykładnią dokonaną, zwłaszcza przez sądy wyższej instancji, w sprawie o podobnym lub analogicznym stanie faktycznym.

Poprzez interpretację prawa nie można tworzyć nowych norm prawnych, ani zmieniać znaczenia tych, które istnieją. Wykładnia, nacechowana w większym, bądź mniejszym stopniu subiektywizmem musi podlegać kontroli. Nie może być to bowiem wykładnia arbitralna, pozbawiona sensu. Istnieją określone determinanty warunkujące interpretację przepisów. Są nimi m.in. aksjologia, kultura społeczna, system prawny, itp. Wykładnia prawa powinna zawsze odnosić się do jednego z tych determinantów. Jej celem jest ustalenie właściwej istoty norm prawnych zawartych w przepisach i usuwanie wątpliwości dotyczących treści tych norm. Kontrolę nad tym, aby wykładnia prawa nie stała się instrumentem do przekształcania przepisów lub tworzenia nowych norm prawnych zapewnia instancyjność postępowania oraz

[251] Postanowienie TK z dnia 22 września 2005 roku, sygn. akt Ts 49/05, OTK 2006 Nr 1B, poz. 30. W dalszej części swoich wywodów Trybunał stwierdził, że swoboda decyzyjna sądu w zakresie posługiwania się zwrotami nieostrymi nie może być utożsamiana „z dowolnością i wolnością od zewnętrznej kontroli. W szczególności niepodobna kwestionować wskazanych przepisów na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji jako naruszających prawo do sądu, przez fakt posługiwania się zwrotami (…) nieostrymi. Niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu, gdy dany zwrot nie daje - przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni, możliwości ustalenia jego znaczenia (…) ustawodawca ma prawo posłużyć się zwrotami niedookreślonymi, dającymi sądom możliwość wyważonej, zindywidualizowanej oceny. Nie jest to naruszenie konstytucyjności przez legislatora, który utrzymuje się w takim wypadku w granicach konstytucyjnej swobody regulacji”.

[252] W. Sanetra, *Kilka refleksji…, op. cit.*, s. 193.

nadzór judykacyjny SN. Przekroczenie granic swobody interpretacyjnej może być zatem konwalidowane w drodze kontroli instancyjnej.

Rolę wykładni w sferze stosowania prawa zauważa również TK. W jednym ze swych orzeczeń stwierdził, że wykładnia prawa „faktycznie może wywierać wpływ na sposób rozumienia i stosowania interpretowanych przepisów w innych sprawach na przyszłość. W praktyce zasięg i intensywność tego wpływu zależą zwłaszcza od usytuowania danego organu władzy sądowniczej, zakresu jego kognicji i sposobu publikowania orzeczenia. W ten sposób sądy, podobnie jak nauka prawa, wnoszą istotny wkład do ugruntowywania właściwego znaczenia przepisów prawa w środowisku prawniczym i w świadomości społecznej, a także do rozwoju fundamentalnych składników myśli prawniczej, np. w zakresie aksjologii systemu prawa czy reguł interpretacji. W państwie prawnym, opartym na podziale władz oraz respektującym zasadę niezawisłości sędziów i ich podległości tylko ustawie, operatywna wykładnia sądowa jest zatem niezbędnym składnikiem procesu sądowego stosowania prawa, a zarazem jednym z doniosłych, nieodzownych czynników rozwoju kultury prawnej, na gruncie której są tworzone, interpretowane i stosowane przepisy prawa. Dążenie do konsensusu opinii w środowisku prawniczym i jednolitego rozumienia przepisów prawnych zgodnie ze zobiektywizowanymi regułami wykładni łączy się tu w sposób naturalny z otwarciem na różne racjonalne argumenty, z gotowością rewizji poglądów pod wpływem takich argumentów lub w związku z ewolucją kontekstu społeczno-kulturowego”[253].

W celu uniknięcia ryzyka nadużycia przez interpretatora wykładni prawa, aktywizm sędziowski powinien być rozumiany wąsko. W doktrynie dopuszcza się stosowanie daleko idącej wykładni w postaci m.in. dania pierwszeństwa wykładni funkcjonalnej nad literalną jako reakcji sędziego na legalne bezprawie oraz potrzebę wsparcia wartości demokratycznego państwa prawnego przy zachowaniu kryteriów konieczności i proporcjonalności[254]. Działanie takie może być również uzasadnione zapewnieniem spójności prawa, biorąc zwłaszcza pod uwagę postępującą inflację norm prawnych[255].

[253] Uchwała z dnia 7 marca 1995 r. sygn. akt W 9/9 OTK ZU 1995, poz. 20.
[254] Por. A. Machnikowska, *Zasada niezawisłości sędziów a wykładnia prawa* [w:] *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Herman, S. Sykuna, Warszawa 2017, s. 245-246. SA w Katowicach wskazał, że „Wolno odstąpić od znaczenia literalnego danego przepisu, gdy znaczenie to pozostaje w oczywistym konflikcie lub sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, gdy prowadzi do absurdalnych konsekwencji, rozstrzygnięć pozostających w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami, zasadami sprawiedliwości i słuszności” (wyrok z dnia 25 lipca 2013 roku, sygn. akt V ACa 251/13, LEX nr 1391911). Potrzeby wyjścia poza literalną wykładnię przepisów prawnych w razie jej sprzeczności ze standardami demokratycznego państwa prawnego zdaje się nie zauważać TK, który w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 roku w sprawie o sygn. akt K 25/99 stwierdził, że w pierwszym rzędzie należy zawsze brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego, innym wykładniom przypisując subsydiarne funkcje (OTK 2000 Nr 5, poz. 141).
[255] Por. Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 274.

W Polsce żaden organ nie dysponuje kompetencją do wydawania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Przez pewien okres – do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku – uprawnienie takie posiadał TK, o czym stanowił art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym[256]. Trybunał ustalał powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw na wniosek Prezydenta, prezesa Rady Ministrów, pierwszego prezesa SN, prezesa NSA, Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratora Generalnego na posiedzeniu pełnego składu w drodze uchwały. Związanie sędziów sądów powszechnych wykładnią ustaloną przez Trybunał spotkało się z krytyka ze strony przedstawicieli doktryny. Podkreślano, że powszechnie obowiązująca wykładnia narusza niezawisłość sędziów, a potrzeba zapewnienia standardów jednolitości orzecznictwa może zostać zapewniona poprzez wykładnię dokonywaną przez SN, ale wyłącznie siłą autorytetu i użytej argumentacji. Ponadto sędziowie zawsze mogą taką interpretację korygować lub odchodzić od niej, w zależności od zmiany kontekstu sytuacyjnego[257]. Stanowisko to należy zaaprobować. Gdyby sądy były związane wykładnią prawa innego organu to podlegałyby innemu aktowi niż Konstytucja i ustawy. W systemie prawa pozytywnego orzeczenia sądowe oraz orzeczenia innych organów władzy publicznej nie mogą być traktowane jak źródła prawa stanowionego przez sądy, co jest charakterystyczne dla systemów prawa *common law* opartych na instytucji tzw. „precedensów"[258].

Konstytucja z 1997 roku słusznie zatem pozbawiła TK kompetencji do wydawania uchwał w przedmiocie powszechnie obowiązującej wykładni, natomiast te już wydane z momentem wejścia w życie ustawy zasadniczej utraciły moc. Z obrotu prawnego nie wyeliminowano natomiast orzeczeń sądów wydanych z uwzględnieniem interpretacji dokonanej przez Trybunał w trybie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni (art. 239 ust. 3 Konstytucji).

Obecnie TK posiada obok funkcji derogacyjnej również funkcje wykładniczą w zakresie oceny konstytucyjności prawa. Funkcja wykładnicza Trybunału wyraża się w wydawaniu orzeczeń interpretacyjnych oraz orzeczeń zakresowych. W obu przypadkach nie dochodzi do derogacji kwestionowanej normy, ale odczytania co najmniej jednego alternatywnego sposobu wykładni, która pozwala stwierdzić, że określona norma nie pozostaje

[256] Dz. U. z 1991 roku Nr 109, poz. 470 tekst jedn.

[257] Zob. m.in. A. Strzembosz, *Władza sądownicza w przyszłej konstytucji w świetle stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądów Najwyższego z dnia 24 listopada 1994 r.*, Przegląd Sądowy nr 2/1995, s. 10-11 oraz A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości…, op. cit.*, s. 6.

[258] W systemie *common law* sądy są w ograniczonym zakresie związane spisanymi normami prawnymi. W swoim orzecznictwie opierają się przede wszystkim na tzw. precedensach, tj. orzeczeniach wydawanych przez inne sądy w podobnej sprawie (najczęściej przez sądy najwyższych instancji).

w sprzeczności z Konstytucją. W wyrokach interpretacyjnych Trybunał Konstytucyjny wskazuje na wykładnię danego przepisu, która jest zgodna z Konstytucją. Chodzi o nadanie kontrolowanemu przepisowi takiego rozumienia, które nie pozostaje w sprzeczności z normami ustawy zasadniczej[259].

Instytucja orzeczeń interpretacyjnych wiąże się z problematyką związania sędziów orzeczeniami Trybunału. Wątpliwości dotyczą tego, czy art. 190 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę, że orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, jest uzupełnieniem podległości sędziów Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), czy art. 178 ust. 1 Konstytucji stanowi *lex specialis* wobec ogólnej normy z art. 190 ust. 1 Konstytucji, czy też obie te zasady nie kolidują względem siebie[260]?

Orzeczenia interpretacyjne różnią się znacznie od instytucji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni prawa. Przede wszystkim nie są wprost wyrażone przez ustrojodawcę oraz mają inny charakter prawny. Orzeczenia interpretacyjne odnoszą się do wąskiego zakresu wykładni prawa. Dotyczą bowiem wyłącznie interpretacji danej normy prawnej w części obejmującej jej zgodność z Konstytucją lub aktem wyższego rzędu, pozostawiając jednocześnie sądom pole do swobodnej wykładni w pozostałym zakresie. Takie ukształtowanie tej instytucji, wprawdzie niewyrażonej wprost w ustawie zasadniczej, jest naturalnym następstwem kompetencji derogacyjnej. Skoro Trybunał może swoim orzeczeniem wyeliminować niekonstytucyjny przepis, to tym bardziej może dokonać jego interpretacji w sposób zgodny z ustawą zasadniczą. Nie ingeruje przy tym w podległość sędziego wyłącznie Konstytucji i ustawom, ponieważ jego działanie dotyczy oceny konstytucyjności danego aktu prawnego ze skutkiem mniej idącym aniżeli derogacja normy prawnej. Pamiętać trzeba, że orzeczenia interpretacyjne mają charakter abstrakcyjny, nie narzucają sądom wykładni stosowanych przepisów w konkretnej, jednostkowej sprawie.

Podobne ujęcie dotyczy wyroków zakresowych, które zawierają rozstrzygnięcie o niezgodności z Konstytucją określonego zakresu unormowania i w istocie musza odwoływać się w swej treści do interpretacji[261]. Są to orzeczenia, w sentencji której TK stwierdza zgodność albo niezgodność z Konstytucją regulacji w określonym zakresie jego zastosowania – przedmiotowym lub podmiotowym. Pojawia się zatem pytanie, czy wyrok zakresowy spełnia funkcję derogacyjną, czy interpretacyjną? W stosunku do norm prawnych ujawnia się funkcja

[259] Zob. J. Trzciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo nr 1/2002, s. 10.
[260] Podobne wątpliwości wyraził L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit*., s. 17-18.
[261] Zob. przykładowo wyroki TK z dni: 18 stycznia 2006 roku, sygn. akt K 21/05, OTK 2006 Nr 1A, poz. 4; 11 października 2006 roku, sygn. akt P 3/06, OTK 2009 Nr 9A, poz. 121; 15 lipca 2014 roku, sygn. akt K 23/13, OTK 2015 Nr 11A, poz. 185.

derogacyjna, a jeżeli chodzi o przepisy prawa, to mamy do czynienia z funkcją interpretacyjną. W orzeczeniu zakresowym Trybunał orzeka o utracie mocy obowiązującej normy prawnej poprzez odrzucenie określonego zakresu zastosowania przepisu. Nie dochodzi do derogacji przepisu, ale do wyłączenia jednego ze sposobów jego zastosowania. Wyroki zakresowe, podobnie jak interpretacyjne są powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Mogą mieć charakter pozytywny („w zakresie, w jakim odnosi się do"; „w zakresie, w jakim dotyczy") lub negatywny („w zakresie, w jakim nie uwzględnia"; „w zakresie, w jakim pomija").

Podsumowując, związanie sędziego Konstytucją i ustawami nie narusza zasady niezawisłości sędziowskiej, wręcz przeciwnie – uzupełnia ją i przyczynia się do jej realizacji. Treścią niezawisłości sędziowskiej są władztwa: interpretacyjne, proceduralne, subsumcyjne i decyzyjne. Jak słusznie wskazuje Wacław Sanetra, sędzia dokonuje „różnego rodzaju skomplikowanych ocen, z czego wynika określona swoboda dotycząca ustalenia podstawy prawnej rozstrzygnięcia (jej poszczególnych elementów), swoboda ustalenia podstawy faktycznej sprawy (co poprzedzają konkretniejsze decyzje i ustalenia natury procesowej), a także swoboda w zakresie wyboru konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony (podstawy faktycznej rozstrzygnięcia), jego niezawisłość w tym zakresie jest szczególnie ważna, a jednocześnie niełatwa do precyzyjnej eksplikacji"[262]. Sędzia ma zatem daleko idącą swobodę w wyborze prawa, które zamierza zastosować w danej sprawie. Nadaje również normom prawnym określoną treść w procesie wykładni. Związanie Konstytucją i ustawami ze wszystkimi tego konsekwencjami stanowi nierozerwalną część zasady niezawisłości sędziowskiej (nie bez przyczyny ustrojodawca wymienia je obok siebie w jednym przepisie). W istocie, gdyby było inaczej sędzia korzystając z przymiotu niezawisłości miałby możliwość wydawania orzeczeń w sposób całkowicie dowolny. Tymczasem niezawisłość to nie dowolność w określonym działaniu, ale kierowanie się przez sędziego w sprawowaniu swojego urzędu Konstytucją, ustawami oraz własnym sumieniem. Podleganie sędziego Konstytucji i ustawom nie stanowi zatem ograniczenia niezawisłości sędziowskiej, a jest jej elementem konstrukcyjnym od strony pozytywnej[263].

[262] W. Sanetra, *Kilka refleksji…, op. cit.*, s. 192-193.
[263] Zob. podobnie A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018, s. 121 i n. Autorka jednakże w sposób niekonsekwentny na s. 308 swojej pracy formułuje tezę odmienną – iż zawisłość sędziego od obowiązującego prawa stanowi ograniczenie niezawisłości sędziowskiej.

2.4 Wewnętrzna niezależność i sumienie sędziego

Wewnętrzna niezależność i sumienie sędziego są czynnikami, które decydują o faktycznej niezawisłości sędziego. Natomiast determinantem niezależności i sumienia jest wysoki poziom moralny, który powinien reprezentować sędzia. W nauce prawa mówi się o personalnym wymiarze niezawisłości sędziowskiej wyrażającym się w tym, że sędzia ma prawo i obowiązek podejmowania rozstrzygnięć obiektywnych, autonomicznych i suwerennych[264]. Również TK zauważa, że niezawisłość obliguje sędziego do „przeciwstawiania się ocenom płynącym z jego doświadczenia, stereotypów i uprzedzeń"[265]. Podobny pogląd wyraża Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia, które podkreśla, że „sędziowie winni posiadać niekrępowana swobodę orzekania w sposób bezstronny, zgodny własnym sumieniem i własną interpretacją faktów"[266]. Wewnętrzna niezależność sędziego powinna zatem doprowadzić do wydania orzeczenia w sposób wolny od poglądów i uprzedzeń na określony temat. Natomiast sędziowskie sumienie obok prawa stanowi podstawę wyrokowania. W tym kontekście sumienie staje się narzędziem do stosowania prawa.

Z przytoczonych wyżej rozważań wynika, że sędzia jako człowiek obarczony pewnym bagażem doświadczeń oraz emocji nie powinien przedkładać je nad stanowione prawo. Chodzi o wydawanie decyzji niezależnych od swoich poglądów i życiowych doświadczeń[267]. To stanowisko zdaje się potwierdzać tekst sędziowskiego ślubowania we fragmencie „ślubuję (…) sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie według mego sumienia". Sędziowie ślubując powołanie na urząd wprost zatem odwołują się do sumienia jako miernika niezawisłego orzekania. W ocenie Wojciecha Ledera orzekanie w poczuciu wewnętrznej niezależności oraz kierując się sędziowskim sumieniem to nie tylko prawo sędziego, ale i jego obowiązek, dzięki któremu jest w stanie odnajdywać sprawiedliwość w warunkach silnej presji zewnętrznej, nieprecyzyjnych przepisów, czy też niejednoznacznych dowodów[268].

Nie ulega zatem wątpliwości, że wewnętrzna niezależność sędziego jest elementem niezawisłości sędziowskiej. Ustawodawca stawia w tym zakresie warunek posiadania przez

---

[264] C. Jaworski, *Niezależność i niezawisłość* [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2006, s. 115.
[265] Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52.
[266] Stanowisko to zostało wyrażone w sprawie zakończonej wyrokiem TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52.
[267] Przykładowo sędzia, który stracił w wypadku członka rodziny orzekając w sprawie karnej przeciwko osobie oskarżonej o spowodowanie wypadku ze skutkiem śmiertelnym nie może kierować się swoimi osobistymi doświadczeniami w tym zakresie.
[268] Zob. W. Leder, *Sumienie sędziego. Czy sędziom powinna przysługiwać możliwość powołania się na klauzulę sumienia?*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne, nr 21/2018, s. 175.

kandydata na stanowisko sędziego „nieskazitelnego charakteru" (art. 61 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych[269]). Wymóg nieskazitelnego charakteru jest stałym elementem kwalifikacji zawodu sędziowskiego w Polsce, począwszy od rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych, a kończąc na obecnych regulacjach. Żaden z aktów prawnych nie definiował jednak pojęcia „nieskazitelnego charakteru" i nie wskazywał kryteriów jego oceny. W doktrynie okresu międzywojennego przy ocenie, czy sędzia posiada nieskazitelny charakter wskazywano na takie przymioty jak panowanie nad emocjami, nieugięta wola, krytycyzm na własne i cudze czyny[270]. Obecnie pojęcie „nieskazitelnego charakteru" jest ujmowane podobnie – jako charakter bez zarzutu, nienaganny, nie mający żadnej skazy. Według przedstawicieli doktryny sędzia o nieskazitelnym charakterze powinien być kulturalny, uczciwy, pracowity, opanowany, cierpliwy, sprawiedliwy, otwarty intelektualnie[271]. Podkreśla się przy tym, że ocenie podlegać powinno zachowanie zarówno w sferze zawodowej, jak i prywatnej przez cały okres aktywności zawodowej[272]. Z pewnością nie da się w sposób wyczerpujący wskazać jakie są przymioty nieskazitelnego charakteru Uznanie, iż charakter konkretnej osoby ma przymiot nieskazitelności jest niejednokrotnie kwestią oceny i ma subiektywny wymiar[273]. Niemniej, co nie powinno ulegać wątpliwości, cechą nieskazitelnego charakteru jest wewnętrzna niezależność. W tym kontekście sędziemu stawia się wymóg bycia zdecydowanym, wolnym od wpływów, swoich poglądów, emocji. Nie powinien być jednak pozbawiony sędziowskiego sumienia, które pozwala na stosowanie prawa w sposób sprawiedliwy, także, gdy nie będzie to zgodne z intencją ustawodawcy. Przymiot wewnętrznej niezależności i sumienia sędziowskiego obrazowo ujęła Barbara Wagnera, według której „sędzia powinien mieć kręgosłup prosty, ale nie sztywny, lecz elastyczny"[274].

Warto w tym miejscu wskazać, że również KRS dostrzega jak ważną rolę w niezawisłym orzekaniu odgrywa niezależność, zarówno od czynników zewnętrznych, jak i tych

[269] Dz. U. z 2019, poz. 52, tekst jedn.
[270] Zob. K. Fleszyński, *Czego oczekuje sądownictwo?*, Głos Sądownictwa nr 5/1937, s. 373 oraz T. Pietrykowski, *Kwalifikacje fizyczne i moralne sędziego*, Głos Sądownictwa nr 2/1938, s. 93.
[271] Zob. M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelność charakteru*, Prokuratura i Prawo nr 6/2008, s. 52 i K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005, s. 203-204.
[272] Zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2001 roku, sygn. akt II SA 1610/00, LEX nr 53475 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2006 roku, sygn. akt VI SA/Wa 208/06, LEX nr 222063.
[273] SN w okresie przedwojennym wskazał, że osoby o nieskazitelnym charakterze posiadają kwalifikacje etyczne, które nie dopuszczają żadnej skazy (zob. postanowienie SN z dnia 18 stycznia 1933 roku, sygn. akt II K Adw. 7/32, Czasopismo adwokatów polskich dla województw zachodnich nr 3-4/1933). Z kolei zdaniem NSA nieskazitelność jest to całokształt cech indywidualnych, zdarzeń i okoliczności składający się na wizerunek osoby (zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2001 roku, sygn. akt II SA 1610/00, LEX nr 53475).
[274] B. Wagner, *Nieskazitelność charakteru sędziego*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2019, s. 11.

o charakterze wewnętrznym, czyli niejako od samego siebie w zakresie elementu woluntatywnego. Owe spostrzeżenie zostało zawarte w formie nakazów sformułowanych w Zbiorze Zasad Etyki Zawodowej Sędziów uchwalonej uchwałą nr 16/2003 z dnia 19 lutego 2003 roku, następnie zmienionego i ujednoliconego w 2017 roku. Zbiór ten zawiera modelowe standardy wewnętrznej niezależności sędziego. Zgodnie z tego treścią, aby być niezależnym: „Sędzia nie może ulegać jakimkolwiek wpływom naruszającym jego niezawisłość, bez względu na ich źródło lub przyczynę" (§ 9 pkt 1), Sędzia powinien unikać zachowań, które mogłyby podważyć zaufanie do jego niezawisłości i bezstronności" (§ 10), „Sędzia powinien unikać kontaktów osobistych i jakichkolwiek związków ekonomicznych z innymi podmiotami, jeśli mogłyby one wzbudzać wątpliwości co do bezstronnego wykonywania obowiązków, bądź podważać prestiż i zaufanie do urzędu sędziowskiego" (§ 17 pkt 1), „Sędzia powinien wykazywać nie budzącą wątpliwości rzetelność w swoich sprawach finansowych oraz skrupulatność w wypełnianiu wynikających stąd obowiązków" (§ 18 pkt 1), „Sędziemu nie wolno przyjmować jakichkolwiek korzyści mogących wywołać odczucie, że stanowią próbę wpływu na jego osobę. Sędzia powinien dbać również o to, aby członkowie jego najbliższej rodziny nie przyjmowali takich korzyści" (§ 19), „Sędzia, korzystając z ofert kierowanych wyłącznie do sędziów, powinien rozważyć, czy nie są one próbą wywarcia wpływu na jego osobę lub środowisko zawodowe, w którym on pracuje" (§ 20), „Sędzia nie może należeć do jakiejkolwiek organizacji działającej poza obowiązującym porządkiem prawnym lub w jakiejkolwiek formie ją wspierać" (§ 20).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wskazać należy, że wewnętrzna niezależność to uwolnienie się sędziego w pełnieniu urzędu od własnych preferencji, emocji, przekonań, subiektywnych sympatii oraz doświadczeń. Nie chodzi przy tym, aby sędzia wyzbył się swojego systemu wartości i poglądów. Każdy z nas takie posiada i są one immamentnie z człowiekiem związane; ulegają jedynie zmianom. Chodzi o to, aby sędzia bez względu na swoje preferencje zachował bezstronność oceny i uznał słuszność racji także wtedy jeżeli nie pozostają one w zgodzie z jego wizją świata i aksjologią moralną. Wewnętrzna niezależność jako element niezawisłości czyni sędziego obiektywnym arbitrem, a jednocześnie zapobiega przed arbitralnością[275].

Problemów może nastręczać stosunek wewnętrznej niezależności do sędziowskiego sumienia. Czy oba pojęcia są synonimami i mogą być używane zamiennie, czy też każde z nich ma autonomiczne znaczenie? Wreszcie – czy łączą się one ze sobą i jedno wpływa na drugie?

[275] Zob. podobnie M. Safjan, *Etyka zawodu sędziowskiego* [w:] *Etyka prawnika. Etyka zawodu nauczyciela prawniczego*, red. E. Łojko, Warszawa 2002, s. 34-35.

Aby udzielić odpowiedzi na tak stawiane pytania należy poczynić rozważania nad tym, co należy rozumieć przez pojęcie „sumienia", a ściślej rzecz ujmując przez pojęcie „sędziowskiego sumienia".

Słownikowe ujęcie sumienia wyraża się w opisie, iż jest to „zdolność oceny własnego postępowania i świadomość odpowiedzialności moralnej za swoje czyny"[276]. Definicja słownikowa nijak się jednak ma do określenia roli jaką odgrywa sumienie w procesie stosowania prawa. Tym bardziej, że odpowiedzialność moralna będzie miała swoje źródło w systemie aksjologicznym jednostki, za którym stoi najczęściej jakaś religia albo innym system przekonań moralnych. Kwestia definicji sumienia jest podnoszona również w kontekście konstytucyjnych gwarancji wolności sumienia i religii, zwłaszcza tzw. klauzuli sumienia. TK orzekając w sprawie dotyczącej klauzuli sumienia zaakcentował trudność z opracowaniem jednolitej definicji sumienia, wskazując na potrzebę odwołania się do dziedzin pozaprawnych, w szczególności do etyki chrześcijańskiej i nauki filozoficznej. Trybunał wskazał, że sumienie nie podlega prawnemu definiowaniu, podkreślając, że takowej definicji po prostu nie da się wypracować. Przytoczył natomiast tezę, że sumienie należałoby definiować w oderwaniu od konkretnej religii posiłkując się takimi dziedzinami nauki jak filozofia (etyka), antropologia, psychologia i teologia[277]. W literaturze z kolei podkreśla się, że sumienie jest cechą osobistą człowieka za pomocą, której kształtuje się jego światopogląd, a co za tym idzie może on dokonywać wyborów posługując się kryteriami dobra i zła[278]. Z uwagi na to, że ustrojodawca posługuje się terminem sumienia należy przyjąć jego konkretne rozumienie. Wobec tego wydaje się, że punktem wyjścia powinno być rozumienie słownikowe, a więc zdolność oceny swojego postępowania w kategoriach moralnych. Niemniej ocena tak winna być dokonywana w każdym konkretnym przypadku, zwłaszcza, gdy w grę wchodzą kwestie światopoglądowe, czy też religijne.

Inaczej jest w przypadku sędziowskiego sumienia. Obowiązkiem sędziego jest przezwyciężenie elementów swojego światopoglądu w wydawaniu decyzji i kierowanie się wyłącznie przepisami prawa oraz poczuciem sprawiedliwości, czyli ogólnie akceptowalnymi standardami słuszności. I w tym kontekście sędziowskie sumienie dotyczy określonej sfery życia, a mianowicie sfery zawodowej uściślonej do pełnienia urzędu oraz nakazuje kierowanie się ogólnie przyjętymi standardami moralnymi akceptowalnymi przez większość

[276] https://sjp.pwn.pl/sjp/sumienie;2525263.html [dostęp online: 31.12.2022].
[277] Wyrok TK z dnia 7 października 2015 roku, sygn. akt K 12/14, OTK 2015 Nr 9A, poz. 143.
[278] Zob. P. Winczorek, *Wolność wyznaniowa*, Państwo i Prawo nr 4/2015, s. 7 oraz red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1263.

społeczeństwa, a nie swoim własnym zbiorem aksjologicznym. Może dojść do sytuacji, że pomiędzy sumieniem osoby piastującej urząd sędziego a sumieniem *stricte* sędziowskim nastąpi kolizja, gdy wyznawane wartości przez sędziego będą stały w opozycji do zasad moralnych akceptowanych przez społeczeństwo. Należy wówczas podążyć za sumieniem sędziowskim. Ewa Łętowska wskazuje, że język prawny ma charakter otwarty, a pojęcia niedookreślone oraz złożoności stanu faktycznego, wymusza na sędziach poszukiwanie normy jednostkowej oraz coraz szerszego stosowania odesłań do pojęć pozaprawnych[279]. Sumienie odgrywa w tym procesie orzekania nieprzeceniona rolę. Jest narzędziem stosowania prawa w kontekście poszukiwaniu określonych zabiegów interpretacyjnych, również w zakresie odwoływania się do pojęć pozaprawnych – tj. do zasad moralnych, aksjologii, itp. W tej właśnie postaci sumienie sędziowskie realizuje niezawisłość. Jak słusznie wskazał Stanisław Dąbrowski „najpoważniejszym ograniczeniem niezawisłości sędziego pozostaje jego sumienie. Niedostatek sumienia prowadzi do nadużycia niezawisłości"[280]. Należy podkreślić, że wyroki wydawane są na podstawie prawa, zaś sumienie sędziowskie jest narzędziem do stosowania prawa.

Wyjaśniając stosunek wewnętrznej niezależności do sędziowskiego sumienia, w pierwszej kolejności, trzeba jednoznacznie odrzucić koncepcję jakoby oba te pojęcia były synonimami i można je było używać zamiennie. Wewnętrzna niezależność sędziowska jest elementem niezawisłości sędziowskiej, bez której nie można mówić o tej ustrojowej zasadzie. Natomiast sumienie sędziego jest narzędziem do osiągnięcia wewnętrznej niezależności przy stosowaniu prawa. Przysięga sędziowska, podczas której sędziowie zobowiązują się do kierowania w sprawowaniu swojego urzędu obok litery prawa również sumieniem sędziowskim oznacza nic innego jak wydawanie wyroków w sposób wolny od swoich emocji, bagażu doświadczeń i jednocześnie sprawiedliwych, tj. opartych na normach prawnych zgodnych z systemem aksjologicznym społeczeństwa oraz zasadami demokratycznego państwa prawa. I to właśnie sumienie sędziowskie w takim rozumieniu ma być narzędziem do tej oceny, a mianowicie do tego, czy stosując określone normy prawne oraz kierując się własnym przekonaniem sędzia wyda sprawiedliwy wyrok. Sumienie sędziego jest zatem jednocześnie gwarancją, że najwyższe prawo nie stanie się bezprawiem (*summum ius summa iniuria*)[281] oraz

[279] E. Łętowska, *Boska sztuka interpretacji* [w:] *Prawo – społeczeństwo – jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, red. A. Łopatka, B. Kunicka-Michalska, S. Kiewlicz, Warszawa 2003, s. 27. Argumentacyjny model stosowania prawa jest najbardziej widoczny w orzecznictwie konstytucyjnym ze względu na większą ogólność przepisów ustawy zasadniczej, w szczególności w części obejmującej prawa i wolności obywatelskie.
[280] S. Dąbrowski, *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe…, op. cit.*, s. 15.
[281] Por. Ch. Perelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Warszawa 1984, s. 108.

narzędziem do osiągnięcia wewnętrznej niezależności. Pozwala bowiem wydać sprawiedliwy wyrok, zarówno pod kątem jego słuszności, jak i również pod kątem wolności od własnych przekonań, emocji i doświadczeń na daną sprawę.

Na tle rozważań dotyczących kierowania się przez sędziego w sprawowaniu swojego urzędu sumieniem wyłania się kwestia klauzuli sumienia, której zastosowanie prowadziłoby do przyznania sędziemu uprawnienia do nieorzekania w sprawie sprzecznej z jego sumieniem. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy istnieje instytucja sędziowskiej klauzuli sumienia, a jeśli tak to jaką ma treść? Wreszcie, czy sędziowie mogą odmówić wydania orzeczenia w konkretnej sprawie ze względu na sprzeczność jego treści ze swoim światopoglądem? Wątpliwości mogą dotyczyć przykładowo sytuacji sędziego w sprawach rodzinnych, którego zbiór zasad moralnych, etycznych lub religijnych sprzeciwia się instytucji rozwodów i jego prawa do wyłączenia się ze sprawy rozwodowej.

Jeżeli chodzi o klauzulę sumienia w znaczeniu ogólnym, to TK wskazał, że klauzula sumienia stoi na straży wolności światopoglądowej i jest „rozumiana jako możliwość niepodejmowania działania zgodnego z prawem i powinnego, a jednocześnie sprzecznego ze światopoglądem (przekonaniami ideologicznymi czy religijnymi) danej osoby”[282]. Zdaniem Trybunału „w wymiarze etycznym konstrukcja ta może dowodzić prymatu sumienia nad wymaganiami prawa stanowionego, zaś na płaszczyźnie jurydycznej – zapewnia realizację wolności sumienia i eliminuje kolizję norm prawa stanowionego z normami etycznymi, umożliwiając jednostce zachowanie godziwe – spójne z własnymi przekonaniami”[283]. Jacob Levy definiuje uprawnienia wynikające z klauzuli sumienia jako „wolności przysługujące członkom określonej religijnej albo kulturowej grupy, dla których przestrzeganie danej generalnej i neutralnej normy prawnej jawi się jako szczególnie uciążliwe ze względu na konflikt z wyznawaną przez tę grupę normą światopoglądową”[284]. Z kolei Wojciech Leder wyróżnia klauzule sumienia *sensu stricto* oraz *sensu largo*. Pierwsza z nich zdaniem autora ma chronić tożsamość etyczną, religijną, moralną i wyraża się w przepisie określającym możliwość uniknięcia odpowiedzialności za niewykonanie szczególnego prawnego obowiązku. Natomiast drugie rozumienia klauzuli sumienia ma oznaczać, że żadna państwowa i społeczna instytucja nie może zmuszać nikogo do działania wbrew jego sumieniu, co ma chronić sumienie w znaczeniu wewnętrznego głosu moralnego. Zdaniem Wojciecha Ledera klauzula sumienia *sensu largo* daje możliwość powstrzymania się od wszelkich działań sprzecznych z sumieniem,

[282] Wyrok TK z dnia 7 października 2015 roku, sygn. akt K 12/14, OTK 2015 Nr 9A, poz. 143.
[283] *Ibidem*.
[284] J. Levy, *The Multicultularism of Fear,* Oxford 2000, s. 128.

a klauzula sumienia *sensu stricte* umożliwia odmowę wykonania konkretnego prawnego obowiązku bez żadnych konsekwencji prawnych[285].

Klauzula sumienia w znaczeniu ogólny ma odmienną treść od sędziowskiej klauzuli sumienia. Obowiązkiem sędziego jest orzekanie niezależnie od okoliczności, a odmowa wydania orzeczenia może stanowić naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Paradoksalnie uznanie, że klauzula sumienia w znaczeniu ogólnym jest uprawnieniem sędziów prowadziłaby do stworzenia sędziom możliwości odmowy orzekania ze względu na swój światopogląd, co mogłoby naruszać wolność sumienia sędziego, a co za tym idzie również zasadę niezawisłości sędziowskiej. Wskazywałem bowiem wcześniej, że sumienie sędziowskie ma inny wymiar niż sumienie człowieka i w kontekście tego wymiaru należy również odczytywać pojęcie „sędziowskiej klauzuli sumienia". Cechą sędziowskiego sumienia jest kierowanie się w pełnieniu urzędu zasadami społecznie akceptowalnymi, a nie własnymi preferencjami moralnymi. W sumieniu sędziego nie chodzi o wierność własnym indywidualnym poglądom, ale o wierność wartościom leżącym u podstaw demokratycznego państwa prawnego. I tylko w takim rozumieniu należy mówić o sędziowskiej klauzuli sumienia. Oznacza ona nic innego jak możliwość odmowy wydania orzeczenia w sytuacji kiedy przepisy prawa, mające mieć zastosowanie w danej sprawie, stoją w opozycji do elementarnych zasad moralnych, które są akceptowane przez większość społeczeństwa albo są sprzeczne z wyznawanymi przez sędziego standardami słuszności opartymi na demokratycznych wartościach.

Warto zauważyć, że sędziowska klauzula sumienia jest pojęciem odrębnym od pojęcia sędziowskiego nieposłuszeństwa[286]. W pierwszym przypadku sędzia odmawia wydania orzeczenia, natomiast w drugim stara się znaleźć drogę prowadzącą do wydania merytorycznego wyroku, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że normy prawne relewantne w danej sprawie są niesprawiedliwe[287]. Jednym z takich rozwiązań może być poszukiwanie zasad prawa naturalnego, ponadpozytywnego albo takie zinterpretowanie przepisów, aby owa niesprawiedliwość zniknęła[288].

Adam Strzembosz na przykładzie sędziów orzekających w czasie PRL-u podaje trzy możliwości, które ma do dyspozycji sędzia w przypadku, gdy pojawi się u niego konflikt

[285] W. Leder, *op. cit.*, s. 169.
[286] W literaturze można spotkać się również z pojęciem „sędziowskiego oporu" (zob. m. in. J. Zajadło, *Sumienie sędziego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny z. 4/2017, s. 35).
[287] Por. J. Zajadło, *Nieposłuszeństwo sędziowskie*, Państwo i Prawo nr 1/2016, s. 39.
[288] S. Mazurkiewicz, *Klauzula sumienia sędziego? Analiza z zakresu filozofii politycznej, filozofii prawa oraz prawa pozytywnego* [w:] *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa zewnętrzna*, red. P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak, Wrocław 2018, s. 96.

pomiędzy prawem a sumieniem. Zdaniem autora może on ustąpić ze stanowiska, orzec *contra legem* albo wykorzystać sędziowską klauzulę sumienia[289]. W tym ostatnim przypadku sędzia miałby możliwość odmowy osądzenia danej sprawy bez podania ustawowej podstawy prawnej z powołaniem się na okoliczność, iż wydane orzeczenie w istniejących warunkach prawnych byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami moralnymi akceptowalnymi przez społeczeństwo oraz wartościami lezącymi u podstaw demokratycznego państwa prawnego. Przed tym jednak musi wykorzystać wszystkie środki służące ku wydaniu sprawiedliwego orzeczenia, tj. powinien postarać się o właściwą interpretację stosowanej podstawy prawnej, odwołać się do TK lub TSUE odpowiednio w trybie kontroli konstytucyjności prawa i zgodności prawa krajowego z unijnym. Dopiero, gdy zawiodą te metody sędzia powinien odmówić wydania orzeczenia powołując się na sędziowską klauzulę sumienia.

W powyższym kontekście pojawia się pojęcie tzw. „formuły Radbrucha", która swoją nazwę zawdzięcza Gustav'owi Radbruch'owi niemieckiemu filozofowi i profesorowi prawa żyjącemu w latach 1878-1949. Sformułował on koncepcję „ustawowego bezprawia" sprowadzającą się do twierdzenia, iż „prawo krańcowo niesprawiedliwe nie jest prawem" (*lex iniustissima non est lex*). Zgodnie z tą koncepcją normy prawne rażąco sprzeczne z prawem naturalnym powinny być traktowane jako nieobowiązujące. Są to wyjątkowe przypadki, a skrajność w zakresie sprzeczności pomiędzy prawem pozytywnym a naturalnym musi być oczywista, widoczna gołym okiem[290]. W takim przypadku sędzia powinien odnaleźć „ponadustwowe prawo" utożsamiane z prawem naturalnym i orzec na jego podstawie, odrzucając jednocześnie prawo stanowione. Zdaniem Radbrucha wyrok taki będzie bezprawny, ale sprawiedliwy[291]. Urszula Kosielińska-Grabowska i Andrzej Grabowski z formuły Radbrucha wyprowadzają tezę o bezprawności ustawowej, sprowadzającą się do stwierdzenia, że „gdy nie dąży się do sprawiedliwości, gdy konstytucja, stanowiąca jądro państwa prawa,

[289] A. Strzembosz, M. Stanowska, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981-1988*, Warszawa 2005, s. 303-304.
[290] Św. Tomasz z Akwinu wskazuje, że prawo jest niesłuszne, złe i niesprawiedliwe, gdy z jego norm płynie nakaz czynienia niesprawiedliwości albo zakaz czynienia dobra. Oznacza również zgodę na czynienie czynów złych, haniebnych i krzywdzących (zob. Tomasz z Akwinu, *Traktat o prawie*, Kęty 2014, s. 55 i n.).
[291] Formułę Radbrucha wykorzystywał Federalny Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do prawa nazistowskich Niemiec oraz prawa NRD, w tym do słynnych procesów strzelców przy Murze Berlińskim, podczas którego sądzono funkcjonariuszy granicznych NRD, ich przełożonych oraz innych urzędników oskarżonych o stosowanie drastycznych środków (m.in. mordowania) wobec osób próbujących nielegalnie przekroczyć granice NRD. W III Rzeczypospolitej polski Trybunał Konstytucyjny nie odwołał się do formuły Radbrucha. Opowiedziano się za pozytywistyczną koncepcją prawa, co spowodowało, że nie uchylono systemu prawa uchwalonego w okresie PRL-u, mimo że było ono w wielu przypadkach niemoralne i niehumanitarne (więcej na temat formuły Radbrucha zob.: J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego*, Gdańsk 2001; J. Zajadło, *Dziedzictwo przeszłości. Gustaw Radbruch: portret filozofa, polityka, prawnika i humanisty*, Gdańsk 2007 oraz G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009).

zostaje świadomie zanegowana podczas stanowienia prawa, to taka ustawa jest nie tylko »niesprawiedliwym prawem«, lecz jest w ogóle pozbawiona natury prawa”[292].

Istnieją istotne różnice pomiędzy zastosowaniem sędziowskiej klauzuli sumienia a sędziowskim nieposłuszeństwem utożsamianym z „formułą Radbrucha”. Po pierwsze, stosując sędziowską klauzulę sumienia sędzia porównuje prawo stanowione z zasadami aksjologicznymi panującymi w społeczeństwie oraz z wartościami demokratycznego państwa prawa (zawsze łącznie), natomiast przy nieposłuszeństwie sędzia odwołuje się do prawa naturalnego, które jest nie tylko determinantem porównania z prawem pozytywnym, ale również podstawą orzekania. Po drugie, w pierwszym przypadku sędzia odmawia wydania orzeczenia, natomiast w drugim wydaje orzeczenie w oparciu o ponadustawowe, naturalne normy. Po trzecie, kwestia nieposłuszeństwa dotyczy zwykle przypadków o dużej wadze dla praw i obowiązków obywateli, np. prawa do życia, prawa do godności i ma szerszy zakres odnoszący się najczęściej do systemu prawa lub instytucji prawnych, natomiast sędziowska klauzula sumienia dotyczy poszczególnych norm, rzadziej całych instytucji prawnych, choć nie jest to wykluczone. Niemniej co wspólne obu tym pojęciem to właśnie sumienie. Sumienie pełni w kontekście działania sędziowskiej klauzuli sumienia oraz sędziowskiego nieposłuszeństwa rolę pewnego rodzaju klucza za pomocą, którego otwierają się drzwi do rozwiązania w postaci zastosowania się do normy prawa stanowionego, czy też odmowy jej zastosowania i odwołania się do jednej z zaprezentowanych wyżej koncepcji. Sędziowskie sumienie jest zatem narzędziem, za pomocą którego sędzia ocenia normy prawne z systemem aksjologicznym społeczeństwa oraz zasadami demokratycznego państwa prawnego (w przypadku sędziowskiej klauzuli sumienia) albo z prawem naturalnym (w przypadku sędziowskiego nieposłuszeństwa).

W sytuacji, gdy zastosowane normy prawne w danym układzie faktycznym sprawy będą sprzeczne z powszechnie przyjętymi w społeczeństwie zasadami aksjologicznymi oraz z wartościami demokratycznego państwa prawa sędzia powinien odmówić wydania orzeczenia z powołaniem się na sędziowską klauzulę sumienia[293]. Natomiast w przypadku sędziowskiego

[292] U. Kosielińska-Grabowska, A. Grabowski, *Teza o bezprawności ustawowej w konstytucyjnym państwie prawa* [w:] *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. Nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, red. M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2018, s. 279.

[293] Marcin Dąbrowski proponuje przy odmowie zastosowanie konkretnych przepisów powołać się na konstrukcję prawa do sądu oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Zdaniem autora na ich podstawie sędzia powinien dbać o to, aby orzeczenia były nie tylko zgodne z prawem, ale przede wszystkim sprawiedliwe, tj. nie prowadziły do wywierania krzywdzących i niegodziwych skutków prawnych (M. Dąbrowski, *Niezawisłość sędziowska* [w:] *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, red. M. Dąbrowski, J. Szymanek, M. Wiszowaty, J. Zaleśny, Warszawa 2020, s. 94).

nieposłuszeństwa ocena mających mieć zastosowanie w sprawie norm prawnych sprowadza się do zgodności z prawem naturalnym, tj. z normami wynikającymi z natury człowieka, które są trwałe i niezmienne (np. prawo do godności, prawo do życia, itp.)[294]. Skutkiem sędziowskiego nieposłuszeństwa jest odmowa zastosowania prawa pozytywnego i zamiast niego zastosowanie prawa naturalnego.

Zarówno sędziowska klauzula sumienia, jak i sędziowskie nieposłuszeństwo prowadzą do realizacji niezawisłości sędziowskiej w aspekcie sumienia, który staje się narzędziem do stosowania prawa albo odmowy jego zastosowania i powstrzymania się od wydania orzeczenia lub wydania go w oparciu o prawo naturalne. Jak słusznie przyjmuje Ewa Łętowska „niezawisłość sędziowska oznacza czasami wręcz obowiązek sprzeciwienia się prawu; co więcej, ktoś, kto tego nie czyni, może się potem narazić na zarzut, że jest złym i niegodnym sędzią"[295]. Autorka wskazuje również, że „ten, kto jest ślepo wierny każdej ustawie, może się bardzo przeliczyć. I kiedyś tego pożałować. Tak po sędziowsku i po ludzku. Współcześnie wymaga się bowiem od sędziego nie tylko sprzeciwu wobec prawa zbrodniczego, ale i tego, który nie uwzględnia aksjologii konstytucyjnej, wynikającej z podstawowych praw człowieka, które jest obce wspólnym zasadom demokratycznych państw. Współczesność skłonna jest wystawić sędziemu rachunek wcześniej niż kilkadziesiąt lat temu"[296].

Reasumując, wskazać należy, że zarówno wewnętrzna niezależności sędziego, jak i sędziowskie sumienie jako elementy niezawisłości sędziowskiej przyczyniają się do jej praktycznej realizacji. Wewnętrzna niezależność sędziego pozwala na wydanie orzeczenia w sposób wolny od poglądów i uprzedzeń sędziego, natomiast sędziowskie sumienie jest narzędziem do osiągnięcia wewnętrznej niezależności oraz narzędziem do stosowania prawa. Sumienie sędziowskie pozwala również na odmowę wyrokowania w sytuacji, gdy prawo jest niezgodne z podstawowymi zasadami moralnymi, prezentowanymi przez większość społeczeństwa oraz wartościami demokratycznego państwa prawa. Tak ujęta klauzula sumienia wraz z sędziowskim nieposłuszeństwem stanowi narzędzie do sprzeciwiania się prawu godzącemu w podstawowe normy społeczne oraz fundamentalne normy oparte na naturze człowieka. W chwili obecnej, w związku z obowiązującą w Polsce Konstytucją z 1997

[294] Zwolennicy prawa naturalnego uznają je za wspólne wszystkim kulturom. Ma ono łączyć wszystkich ludzi oraz – pomimo wielu różnic kulturowych – zakładać pewne wspólne zasady postępowania. Według jego zwolenników jest trwałe i nie zmienia się pośród zmian historycznych, poglądów i obyczajów. Prawa tego nie można człowiekowi odebrać, bo oparte zostało na jego naturze. Broni ono ludzkiej godności, określa fundamentalne prawa i obowiązki człowieka (J. Finnis, *Prawa naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001, s. 46).
[295] E. Łętowska, *Dekalog dobrego sędziego*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2016, s. 5.
[296] E. Łętowska, *Dekalog sędziego. Dwadzieścia lat później* [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Zurek, Warszawa 2019, s. 252.

roku opartą na zasadach demokratycznego państwa prawnego oraz zawierającą szeroki katalog praw i wolności obywatelskich, a także ze względu na wiążące Polskę traktaty międzynarodowe, w tym prawo unijne i konwencyjne, nie ma potrzeby powstrzymywania się od wydania orzeczenia z powołaniem na sędziowską klauzulę sumienia lub odwoływania się do prawa naturalnego na zasadzie sędziowskiego nieposłuszeństwa, ale wystarczy oprzeć orzeczenie bezpośrednio na podstawie przepisów ustawy zasadniczej, czy też prawa traktatowego, prawa pochodnego UE lub prawa konwencyjnego, które w swym rdzeniu są zgodne z prawem naturalnym. Dlatego też nieposłuszeństwo, o ile zaistnieją warunki do jego stosowania, winno odbywać się właśnie w tej formie[297]. Zanim jednak sędzia oprze się na przepisach konstytucyjnych lub traktatowych powinien dążyć do właściwej interpretacji stosowanych norm prawnych. Jak trafnie ujęli to Stanisław Dąbrowski i Aneta Łazarska „sędzia ma obowiązek uzasadnić swoje stanowisko wedle obowiązującego prawa, a nie tekstu ustaw. Prawo zaś to znacznie więcej aniżeli graficzne znaki ustawy i innych aktów normatywnych. Prawo jest nośnikiem określonych wartości. Rolą sądu jest w razie potrzeby odkodowanie tych wartości, niekiedy też ich wyważenie w celu wydania sprawiedliwego orzeczenia"[298].

2.5 Bezstronność w stosunku do uczestników postępowania

Bezstronność sędziowska, obok niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądowej, stanowi element realizacji konstytucyjnego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie literalne brzmienie tego przepisu przypisuje przymiot bezstronności sądom, to jednak w literaturze podkreśla się, że właściwszym byłoby uznanie, że bezstronność jest cechą sędziów[299]. Zasada bezstronności sędziowskiej, inaczej niż w przypadku zasady niezawisłości, nie została wprost wyartykułowana w pierwszych konstytucjach Rzeczpospolitej Polski i innych ustawach ustrojowych. Pojawiła się ona dopiero w Konstytucji z 1997 roku.

[297] W Niemczech funkcjonuje instytucja prawa do oporu wprowadzona w ustawie zasadniczej Niemiec w 1968 roku. Zakłada ona uprawnienie każdego obywatela do sprzeciwienia się prawu, które dąży do obalenia porządku konstytucyjnego, jeżeli inny sposób przeciwdziałania takim działaniom nie jest możliwy. Wyżej wymienione narzędzie stanowi zabezpieczenie przed próbą wprowadzenia przepisów niezgodnych z konstytucja oraz zmiany ustawy zasadniczej w sposób niezgodny z podstawowymi wartościami demokratycznego państwa prawnego, jak to miało miejsce w okresie nazistowskich Niemiec (szerzej zob. M. Bożyk, *Prawo do oporu w Republice Federalnej Niemiec*, Państwo i Prawo nr 8/2019, s. 3-20).

[298] S. Dąbrowski, A. Łazarska, *O sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości*, Palestra nr 9-10/2012, s. 14.

[299] Zob. przykładowo M. Grzymisławska-Cybulska, *Bezstronność sądu i sędziego jako elementy budowania zaufania do władzy sądowniczej*, Przegląd Sejmowy nr 5/2017, s. 15-16.

Wyrazem powinności bezstronnego orzekania jest również treść roty przysięgi sędziowskiej, obejmująca wymierzanie sprawiedliwości w sposób bezstronny[300].

Zasada bezstronności sądu zawarta jest również w aktach prawa międzynarodowego. Znalazła się m.in. w art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 6 EKPC, art. 14 ust. 2 MPPOiP, art. 47 KKP. We wszystkich tych regulacjach forma redakcji przepisu formułującego zasadę bezstronności jest zbieżna. Ujmuje się ją jako prawo obywatela do rozpatrzenia jego sprawy przez bezstronny sąd. Nieco inaczej rzecz ma się w „Podstawowych zasadach niezależności sądownictwa" – dokumencie powstałym pod auspicjami ONZ w 1985 roku w Mediolanie. Podkreślono w niej obowiązek władzy sądowniczej rozstrzygania oddanych jej spraw bezstronnie, na podstawie faktów i zgodnie z prawem, bez żadnych ograniczeń, niedopuszczalnych wpływów, nakłaniania, nacisków, gróźb czy ingerencji, tak pośrednich jak i bezpośrednich, niezależnie od ich źródeł i powodów. Natomiast w punkcie 8 przyznaje się sędziom na równi z innymi obywatelami wolność słowa, sumienia, stowarzyszania się i zgromadzeń, ale korzystając z tych uprawnień powinni oni zwrócić uwagę, aby nie godziło to w bezstronność sądownictwa. Zasada bezstronności w tym ujęciu przybiera formę obowiązku sędziego. Warto także zwrócić uwagę na przyjęte w dniu 13 października 1994 roku zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(94)12 dotyczące niezależności, sprawności i roli sędziów. Z jednej strony dokument ten określa bezstronność jako prawo sędziego do żądania od władzy publicznej stworzenia gwarancji bezstronnego orzekania poprzez stwierdzenie, że państwa członkowskie Rady Europy powinny stworzyć sędziom nieskrępowaną swobodę bezstronnego orzekania (Zasada I, punkt 2 lit. d), z drugiej natomiast podkreśla, że jednym z podstawowych obowiązków sędziów jest bezstronne prowadzenie spraw sądowych zgodnie z ich własną oceną kwestii faktycznych i prawnych gwarantujące rzetelne wysłuchanie stron oraz przestrzeganie ich praw proceduralnych (pkt 3 lit. b). Do bezstronności odnosi się również wiele innych aktów prawa międzynarodowego o charakterze *soft law*, co tylko podkreśla rolę bezstronności sędziego w prawidłowym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości[301].

[300] Sędzia składa ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o treści: "Ślubuję uroczyście jako sędzia sądu powszechnego służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa, obowiązki sędziego wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie według mego sumienia, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości."; składający ślubowanie może dodać na końcu zwrot: "Tak mi dopomóż Bóg" (66 § 1 p.u.s.p.).

[301] Zob. m.in. Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów przyjęta w dniu 10 lipca 1998 roku w Strasburgu pod auspicjami Rady Europy, czy też opinie Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (organu doradczego Rady Europy).

Bezstronność sędziowska stanowi zatem element realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Jak wskazywałem wcześniej, wprawdzie ustawa zasadnicza mówi o „bezstronności sądu", to jednak właściwszym terminem byłaby „bezstronność sędziego". To sędzia bowiem działający jako sąd (jednoosobowo lub w większym składzie) ma obowiązek bycia bezstronnym w stosunku do uczestników postępowania. Bezstronność jest więc konieczną cechą sędziego, bez której nie można mówić o realnym prawie do sądu. Co istotne, wyniesienie zasady bezstronności do rangi konstytucyjnej powoduje, że zasada ta powinna być dla organów władzy publicznej wytyczną działalności legislacyjnej.

Mówiąc o doniosłości zasady bezstronności należy podjąć próbę określenia jej znaczenia oraz odpowiedzieć na pytanie jakie konsekwencje wywołuje w procesie sądzenia.

W ujęciu słownikowym bezstronność oznacza dyrektywę sprawiedliwości, zgodnie z którą decyzja powinna być podejmowana na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie osobistych przekonań, uprzedzeń, preferencji lub w wyniku wpływu innych osób[302]. W potocznym rozumieniu bezstronność łączy się z obiektywizmem, neutralnością, obojętnością, niezaangażowaniem oraz brakiem uprzedzeń[303]. Bezstronność wydaje się zatem pojęciem, którego rozumienie jest trwale związane z potrzebą sprawiedliwości, z rozstrzyganiem o tym co słuszne, jako „ten trzeci", tj. jako osoba niezaangażowana w sprawę i nie mająca żadnych uprzedzeń do stron sporu. Tak też zdają się rozumieć bezstronność przedstawiciele doktryny. Najczęściej można spotkać definicję bezstronności opierającej się na działaniu w sposób neutralny, wolny od wpływów i nie faworyzujący żadnej ze stron, w tym niezależnością od czynników zewnętrznych[304]. TK wskazuje, że bezstronność polega „przede wszystkim na tym, iż sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie"[305]. Jednocześnie stwierdza, że „Bezstronność sędziego jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, wraz z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji"[306]. Podobny pogląd co do rozumienia zasady bezstronności prezentuje ETPC, według którego zasada ta oznacza wolność sądu od osobistych uprzedzeń i istnienie wystarczających gwarancji,

[302] T. Jollimore, *Impartiality* [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy* [dostęp online: 31.12.2022].
[303] Por. red. M. Szymczak, *Słownik języka polskiego,* t. I, Warszawa 1978, s. 150.
[304] Zob. W. Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009, s. 120; L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RR…, op. cit.*, s. 5; Z. Tobor, T. Pietrzykowski, *Roszczenie do bezstronności* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, B. Brożek, W. Cyrul, W. Załuski, I. Gołowska, Kraków 2003, s. 67.
[305] Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3.
[306] *Ibidem.*

aby wykluczyć jakiekolwiek uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności[307]. Definicje bezstronności wypracowane w doktrynie i orzecznictwie są ze sobą zbieżne i jednocześnie zbliżone do słownikowego ujęcia tego pojęcia.

W doktrynie pojawia się zagadnienie istoty bezstronności ze wskazaniem, że odnosi się ona nie tylko do relacji z uczestnikami postępowania, ale również do hierarchicznych powiązań sędziego i jego osobistych poglądów w konkretnej sprawie[308]. Moim zdaniem bezstronność sędziego w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje wyłącznie relację z uczestnikami postępowania. Wskazuje na to umieszczenie tej zasady w ustawie zasadniczej jako jednej z gwarancji prawa obywatela do sądu obok niezależności i niezawisłości. Rozszerzanie bezstronności również na inne aspekty, takie jak hierarchiczne powiązania, czy też światopogląd sędziego jest błędem terminologicznym. Bardziej właściwe w powyższym zakresie wydaje się użycie terminów niezależności (samodzielności) wobec innych organów sądowych i pozasądowych oraz wewnętrznej niezależności sędziego, zapewniającej jego obiektywizm ze względu na przedmiot sprawy. Należy w tym miejscu podzielić stanowisko Katarzyny Gonery, która wskazała, że „bezstronność sędziego jest rodzajem postawy intelektualnej także w tym znaczeniu, że polega na świadomym uwolnieniu się od wszelkich uprzedzeń, sympatii czy antypatii w stosunku do stron" [309]. Jej zakres nie wykracza zatem poza stosunek do stron postępowania.

Co wymaga podkreślenia na kanwie dotychczasowych rozważań, bezstronność nie odnosi się wyłącznie do samej treści rozstrzygnięcia, tzn. do wydania obiektywnej decyzji procesowej na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, ale do całości postępowania sądowego, w tym również do sądowych czynności administracyjnych, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy. Podobnie zatem jak w przypadku niezawisłości sędziowskiej bezstronność sędziego w stosunku do uczestników postępowania odnosi się do całego procesu pełnienia przez niego urzędu.

W poglądach doktryny i w orzecznictwie bezstronność sędziego dzieli się na dwa aspekty: subiektywny i obiektywny. Pierwszy aspekt odnosi się do poczucia samego sędziego, że jest on bezstronny w toczącej się sprawie. Chodzi zatem o rzeczywistą, faktyczną postawę

[307] Zob. m.in. wyroki ETPC z dni: 25 maja 1989 roku w sprawie Hauschildt przeciwko Danii, skarga nr 10486/83, HUDOC; 6 czerwca 2000 roku w sprawie Morel przeciwko Francji, skarga nr 24130/96, HUDOC; 27 stycznia 2004 roku w sprawie Kyprianou przeciwko Cyprowi, skarga nr 59571/08, HUDOC oraz z dnia 8 lutego 2007 roku w sprawie Svarc i Kavnik przeciwko Słowenii, skarga nr 75617/01, HUDOC.

[308] Zob. m.in. M. Grzymisławska-Cybulska, *op. cit.*, s. 21, P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 206.

[309] K. Gonera, *Niezależność i niezawisłość sędziowska…, op. cit.*, s. 91.

sędziego w konkretnej sprawie. Natomiast aspekt obiektywny polega na tym, że istnieją dostateczne gwarancje, że u uczestnika postępowania lub zewnętrznego obserwatora nie powstaną jakiekolwiek wątpliwości co do bezstronności sędziego. Aspekt obiektywny dotyczy zatem tego, czy – niezależnie od rzeczywistej postawy sędziego – mogło powstać obiektywne wrażenie braku bezstronności[310]. Na rolę aspektu obiektywnego zwraca uwagę Ewa Łętowska, której zdaniem „Sędzia musi mieć też świadomość, że jeśli nie będzie widać, że wydany wyrok jest sprawiedliwy, to cała trzecia władza nie uzyska społecznego zrozumienia i poparcia. A to przecież do nich – w czasie próby – będzie się musiał odwołać"[311]. Ujęcie bezstronności w aspektach subiektywnym i obiektywnym jest podzielane przez TK, który wskazuje, że w ramach bezstronności, rozumianej jako brak pozytywnego albo negatywnego nastawienia lub uprzedzeń, wyróżnia się podejście subiektywne, gdy próbuje się ustalić osobiste przekonania sędziego w określonej sprawie oraz podejście obiektywne, które opiera się na zewnętrznej ocenie sędziego, czy daje on gwarancje wykluczające jakiekolwiek wątpliwości co do jego bezstronności[312]. Oba ujęcia bezstronności w rozumieniu przyjmowanym przez TK, znajdują odzwierciedlenie również w orzecznictwie ETPC[313]. Trybunał strasburski stosuje nawet aspekt subiektywny i obiektywny do testu oceny bezstronności sędziego w konkretnej sprawie. Test subiektywny ma na celu wykazać, czy nie doszło do próby stworzenia osobistego przekonania lub interesu danego sędziego w konkretnej sprawie. Stosując test subiektywny ETPC przyjmuje domniemanie bezstronności sędziego, dopóki nie istnieje dowód przeciwny, tj. taki dowód, który wskazuje na złą wolę sędziego lub wrogość albo też jego wpływ na przydzielenie sobie sprawy z powodów osobistych[314]. Test obiektywy to ustalenie, czy sędzia daje dostateczne gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności w sprawie. Chodzi zatem o obiektywne wrażenie stronniczości[315].

[310] Por. B. Banaszak, *Konstytucyjne ujęcie zasady niezawisłości…, op. cit.*, s. 17; L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit*., s. 5; J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013, s. 112 oraz P. Grzegorczyk, K. Weitz, *Art. 45* [w:] *Konstytucja RP. T. I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1086

[311] E. Łętowska, *Dekalog sędziego. Dwadzieścia lat później…, op. cit.*, s. 252.

[312] Zob. m.in. wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3 oraz wyroki ETPC z dni: 1 października 1982 roku w sprawie Persack przeciwko Belgii skarga nr 8692/79, HUDOC, 27 sierpnia 1991 roku w sprawie Demicoli przeciwko Malcie, skarga nr 13057/87, HUDOC; 16 grudnia 1992 roku w sprawie Sainte-Marie przeciwko Francji, skarga nr 12981/87, HUDOC.

[313] Zob. wyroki ETPC z dni: 1 października 1982 roku w sprawie *Persack* przeciwko Belgii skarga nr 8692/79, HUDOC, 27 sierpnia 1991 roku w sprawie Demicoli przeciwko Malcie, skarga nr 13057/87, HUDOC oraz 16 grudnia 1992 roku w sprawie Sainte-Marie przeciwko Francji, skarga nr 12981/87, HUDOC.

[314] Zob. wyroki ETPC z dnia 28 czerwca 1984 roku w sprawie Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77 i nr 7878/77, HUDOC oraz z dnia 10 stycznia 2017 roku w sprawie Korzeniak przeciwko Polsce, skarga nr 56134/08, HUDOC.

[315] Wyrok ETPC z dnia 10 stycznia 2012 roku w sprawie Pohoska przeciwko Polsce, skarga nr 33530/06, HUDOC.

Bezstronność jako jeden z elementów prawa do sądu jest tak istotną cechą, że konieczna jest jej ochrona za pomocą określonych gwarancji. Potrzebę taką dostrzega również TK. Wprawdzie unika ich wyczerpującego wyliczenia, to jednak wskazuje, że gwarancje bezstronności sędziego nie mają charakteru sztywnego i w istocie regulacje kształtujące je mogą ulec zmianom. Zdaniem Trybunału gwarancje te muszą jednak każdorazowo spełniać określone warunki:

- muszą mieć oparcie w istniejących w danym społeczeństwie obawach, co do poziomu moralno–etycznego sędziów,
- w pierwszym rzędzie muszą to być takie gwarancje, które pozwalają na ocenę indywidualnej postawy sędziego, nie zaś pobieżnie przypisujących mu cechę stronniczości,
- ustawodawca powinien sięgać do gwarancji formułujących ograniczenia, które nie mają charakteru absolutnych zakazów, tzn. takich, które nie powodują z mocy prawa nieodwracalnych skutków z punktu widzenia sędziów[316].

Istotą gwarancji bezstronności jest zminimalizowanie potencjalnego wpływu osobistych preferencji sędziego w stosunku do którejś ze stron lub jakichkolwiek innych pozamerytorycznych okoliczności mogących skłaniać sędziego do przedkładania racji jednej ze stron ponad rację drugiej strony[317]. W regulacjach o charakterze ustrojowym i procesowym istnieją gwarancję bezstronności sędziego, które z założenia mają zapewnić obiektywizm w stosunku do uczestników postępowania. Fundamentalnymi gwarancjami procesowymi, zapewniającymi bezstronność są instytucje wyłączenia sędziego z mocy ustawy (*iudex inhabilis)* oraz wyłączenia na żądanie sędziego lub strony (*iudex suspectus*)[318]. Instytucja wyłączenia sędziego od orzekania w konkretnej sprawie pozwala na uwolnienie się od sytuacji, w której sędzia orzekałby w warunkach, w których odparcie się skłonności do preferowanie jednej lub drugiej strony byłoby nadmiernie trudne. Jak trafnie ujął SN „przepisy dotyczące wyłączenia sędziego wprowadzone są w interesie pełnego i bezwzględnego zaufania społeczeństwa do sądów i ich orzeczeń, opartego na przekonaniu o bezstronności sędziego”[319].

Do innych gwarancji zapewnienia bezstronności sędziego możemy zaliczyć:

a) niezależność władzy sądowej,
b) jasne i przejrzyste zasady kariery sędziowskiej, tj. racjonalny system awansów i nagród pozostający poza wpływem osobistych ocen i przekonań poszczególnych piastunów

[316] Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3.
[317] Zob. T. Pietrzykowski, *Bezstronność sędziowska. Lekcje z kryzysu*, Przegląd Sądowy nr 1/2022, s. 10.
[318] Odnotować trzeba, że ustawowe regulacje wyłączenia sędziego, o czym w większych szczegółach będzie w dalszej części pracy, dotyczą związku sędziego ze sprawą i ze stroną.
[319] Uchwała SN z dnia 14 czerwca 1974 roku, sygn. akt III CZP 32/74, OSNC 1975 Nr 2, poz. 21.

organów władzy publicznej, ale opierający się na ocenie pracy i postępowania sędziego przez określone gremium sędziowskie (dotyczy to również delegowania sędziego),

c) nieusuwalność, niepołączalność i apolityczność,

d) dostatecznie uposażenie,

e) odpowiednia procedura dyscyplinarna, tj. podobnie jak w przypadku kariery sędziowskiej – wolna od wpływów i osobistych ocen poszczególnych piastunów organów władzy publicznej[320].

Zarówno wyłączenie sędziego, jak i pozostałe gwarancje bezstronności mają zapobiegać sytuacji, w której sędzia nie może uwolnić się od skłonności do preferowania jednej ze strony oraz służą zapewnieniu decyzjom sędziowskim niezbędnego zaufania strony przegrywającej oraz opinii publicznej, że wydane orzeczenie miało wyłącznie merytoryczny wymiar (bezstronność subiektywna i obiektywna)[321].

Same gwarancje nie wystarczą, aby sędzia był bezstronny. W realizacji tej zasady największą rolę ogrywają postawa oraz nastawienie do stron postępowania. Zachowanie bezstronności będzie w praktyce możliwe jedynie wówczas, gdy sędzia obok ustrojowych i procesowych gwarancji oraz przygotowania zawodowego będzie posiadał takie cechy charakteru, które czynić go będą odpornym na wszelkie próby naruszenia jego bezstronności. Anna Machnikowska wskazuje nawet, że nieskazitelny charakter sędziego jest rzeczywistą gwarancją jego bezstronności[322]. Ostatecznie to predyspozycje sędziego stanowią o tym czy jest, czy nie jest bezstronny. Nie wolno również zapominać, że wymierzanie przez sędziego sprawiedliwości następuje w pewnych uwarunkowaniach zewnętrznych, które mogą sprzyjać bądź utrudniać bezstronne działanie.

Sędzia bezstronny nie może być sędzią stronniczym. TK wskazuje, że „stronniczość to stan psychiczny sędziego, mogący się uzewnętrzniać w mniejszym lub większym stopniu (…) Przyczyny stronniczości są bowiem zróżnicowane, a przez to nie dające się do końca zdefiniować, tak dalece, jak zawsze natura każdego człowieka czyni go w różnych sytuacjach – w sposób mniej lub bardziej uświadomiony – stronniczym (…) Stronniczość może być zatem powodowana możnością wywierania nacisku, istnieniem lub możliwością zaistnienia więzi

[320] Zob. m.in. T. Meron, *Judicial Independence and Impartiality in International Criminal Tribunals*, The American Journal of International Law nr 2/2015, s. 361; K. Sahin, *Impartiality of the Judiciary*, Ankara Bar Review nr 1/2008, s. 17; A. Harris, M. Sen, *Bias and Judging*, Annual Review of Political Science no 1/2019, s. 241-242.

[321] Zob. m.in. postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2008 roku, sygn. akt. II FZ 60/08, ONSAiWSA 2008 Nr 6, poz. 97 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2006 roku, sygn. akt V SAA/Wa 174/06, LEX nr 214053.

[322] A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018, s. 84.

osobistych z jedną ze stron lub jej pełnomocnikiem, oddziałujących na sędziego, a także innymi wewnętrznymi stanami sędziego, rzutującymi na jego poczucie niezależności. Czynniki te mogą powodować utratę osobistej niezależności sędziego w takim stopniu, iż wywiera to wpływ na jego stosunek do stron, a także na zewnętrzne postrzeganie obrazu wymiaru sprawiedliwości, jako złożonego z bezstronnych sędziów. W świetle powyższego, nie może być sędzią bezstronnym sędzia zawisły, a więc taki, który podlega, lub podlegać może naciskom innych osób, organizacji lub władz, z tej racji, iż mają one w stosunku do niego prawną lub prawno-ekonomiczną przewagę, polegającą na skutecznym wywieraniu tego nacisku. Przewidywanie przez sędziego możliwości wywierania takiego nacisku powodować już może powstanie zagrożenia jego niezależności wewnętrznej (osobistej)"[323]. Trybunał wskazuje ponadto, że przyczynami stronniczości może być również jakakolwiek relacja ze stronami lub ich przedstawicielami (mniej lub bardzie sformalizowana) oraz uprzedzenia, tj. kierowanie się „zideologizowanym systemem wartości", mającym związek z wyglądem, sytuacją lub postępowaniem stron. Stronniczość jest zatem wynikiem naruszenia zasady bezstronności powstałym na skutek relacji ze stronami lub subiektywnej oceny jakiejkolwiek cechy związanej ze stroną[324]. Sędzia stronniczy nigdy nie wyda sprawiedliwego wyroku, dlatego co istotne, on sam powinien być arbitrem w sporze pomiędzy chęcią osądzenia danej sprawy a swoim stosunkiem do stron postępowania. W każdej sytuacji, gdy nie jest w stanie wyzbyć się subiektywnych ocen w tym zakresie ma obowiązek wyłączenia się od udziału w sprawie. ETPC wskazuje, że strona może obawiać się, że sędzia jest stronniczy m.in. gdy w publicznych wypowiedziach krytykuje środki obrony powzięte przez stronę, przedstawi swoje przekonania co do wyniku sprawy, czy też wyrazi zdumienie uporczywemu twierdzeniu oskarżonego, że jest niewinny[325].

Naruszenia bezstronności sędziego mogą być dwojakiego rodzaju. Pierwszy z nich odwołuje się do aspektu subiektywnego i dotyczy indywidualnej, wewnętrznej postawy sędziego, który może wymierzać sprawiedliwość stronniczo, jednak czynić to w taki sposób, aby w opinii publicznej rozstrzygnięcie jawiło się jako bezstronne. Sędzia może zatem w toku całego postępowania zachowywać pozory bezstronności, pomimo wewnętrznego przekonania sprzyjania jednej ze stron. Naruszenie bezstronności nawiązujące do aspektu obiektywnego

[323] Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3.
[324] Zob. *Ibidem.* SN jako przykład sędziów stronniczych wskazał sędziów TK, co do których jest powszechna wiedza lub którzy publicznie deklarują o różnego rodzaju zależnościach i nieformalnych kontaktach z przedstawicielami władzy publicznej (wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 roku, sygn. akt III PO 7/18, OSNP 2020 Nr 4, poz. 38).
[325] Wyrok ETPC z dnia 28 listopada 2002 roku w sprawie Lavents przeciwko Łotwie, skarga nr 58442/00, HUDOC.

wystąpi, gdy pojawi się uzasadnione podejrzenie stronniczości ukształtowane w opinii publicznej[326]. Sędzia ma zatem obowiązek nie tylko orzekać sprawiedliwie, ale dbać o to, aby było widać, że tak czyni. Naruszenie bezstronności może być motywowane wieloma przyczynami, nie tylko wywieraniem nacisku. Tomasz Pietrzykowski do najczęstszych źródeł naruszenia bezstronności zalicza: względy własnego interesu, związki z osobami zainteresowanymi konkretnym rozstrzygnięciem, preferencje personalno-towarzyskie lub ideologiczno-polityczne, uprzedzenie i stereotypy oraz chęć uzyskania poklasku przełożonych lub opinii publicznej[327].

Jednym z narzędzi oceny, czy rozstrzygnięcie zostało wydane w sposób bezstronny są uzasadnienia sądowe. Ich sporządzanie jest obowiązkiem sądu i jednocześnie prawem obywatela do poznania motywów jakimi kierował się sąd przy podejmowaniu określonej decyzji procesowej. Uzasadnienie bezstronnego rozstrzygnięcia nie powinno zawierać elementów, które mogłyby wskazywać na faworyzowanie jednej ze stron postępowania lub wskazywać na jakiekolwiek obiekcje sądu, poglądy polityczne albo światopoglądowe. Sędziowie powinni zatem unikać w uzasadnieniach sformułowań, które wskazują na jakiekolwiek cechy strony postępowania *stricte* niezwiązane z przedmiotem sprawy i nie mające wpływu na treść orzeczenia oraz sformułowań, które pozwalałyby nawet w najmniejszym stopniu wysnuć domysły na temat prywatnych poglądów składu sędziowskiego na określone kwestie polityczne lub społeczne. Uzasadnienia orzeczeń sądowych ze względu na ich publiczny charakter wpływają na postrzeganie bezstronności sądu zarówno w opinii stron postępowania, jaki w opinii publicznej[328].

Podmiotowe prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd łączone jest z niezawisłością sędziowską. Wszakże w art. 45 ust. 1 Konstytucji mowa jest o właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądzie. Pojawia się w związku z tym pytanie o relację jaka istnieje pomiędzy bezstronnością a niezawisłością. TK przekonuje, że obowiązek bezstronności sędziego jest korelatem zasady niezawisłości, ale ma on szerszy zakres niż ochrona niezawisłości[329]. Z kolei w doktrynie pojawiają się poglądy o nadrzędności

[326] Zob. m.in. wyroki SN z dnia 8 stycznia 2009 roku, sygn. akt III KK 257/08, BPK 2009 Nr 2, poz. 15, z dnia 24 września 2008 roku, sygn. akt III KK 73/08, BPK 2008 Nr 12, poz. 8 oraz postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2004 roku, sygn. akt II KO 66/04, LEX nr 141382.
[327] T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 9.
[328] Stąd uzasadnienia orzeczeń powinny być pisane językiem zrozumiałym, przystępnym dla obywatela. Należy unikać zwrotów wyniosłych, czy też typowo doktrynalnych nazw instytucji prawniczych. W ten sposób dokonywana przez stronę i resztę obywateli ocena dotycząca bezstronności sędziego będzie prowadzona w sposób transparentny.
[329] Zob. orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. akt K 11/93, OTK 1993, poz. 37 oraz wyrok TK z dnia 27 stycznia 1997 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3.

bezstronności nad niezawisłością, wskazujące, że niezawisłość sędziego obok niezależności sądu stanowi gwarancję bezstronności i jest jednym z środków instytucjonalnych służących do jej zabezpieczenia[330]. W międzynarodowej literaturze określa się stosunek wzajemny pomiędzy bezstronnością a niezawisłością w ten sposób, że „bezstronność jest najwyższą wartością, ale niezawisłość zarówno poszczególnego sędziego, jak i sądownictwa jako instytucji są niezbędne, aby zagwarantować bezstronność"[331]. Istnieją też głosy wskazujące, że bezstronności jest konsekwencją niezawisłości i od niej pochodzi. Sędzia niezawisły nie musi być bowiem bezstronny, natomiast sędzia zawisły nigdy bezstronny nie będzie[332].

Zarówno bezstronność jak i niezawisłość stanowią konieczną cechę sądu jako organu rozstrzygającego spory. Są jednocześnie gwarancjami konstytucyjnego prawa do sądu. Wymienienie tych dwóch zasad obok siebie jednoznacznie wskazuje na intencję ustrojodawcy wyodrębnienia dwóch samoistnych zasad, ale powiązanych ze sobą treściowo i instytucjonalnie w tym sensie, że każde uchybienie bezstronności musi oznaczać pogwałcenie niezawisłości i każde pogwałcenie niezawisłości jest utożsamiane z uchybieniem bezstronności. Naruszenie jednej z tych zasad zawsze będzie prowadziło do zakłócenia funkcjonowania drugiej[333]. Jednakże utożsamianie ich ze sobą albo wyrażanie poglądu, iż jedna z nich jest nadrzędna, a druga z niej wynika jest błędne. Zarówno niezawisłość, jak i bezstronność są samodzielnymi instytucjami, będącymi atrybutem konstytucyjnego prawa do sądu. I właśnie w tym zakresie dochodzi do wzajemnych powiązań[334]. Dlatego też w wielu definicjach niezawisłości sędziowskiej (szczególnie tych o charakterze opisowym) bezstronność jest wymieniana jako jej element[335]. W takim przypadku nie chodzi o to, aby pozbawiać bezstronności jej samoistnego charakteru, ale o to, aby uwypuklić, związek niezawisłości z bezstronnością w tym sensie, że

---

[330] Zob. m.in. W. Jasiński, *op. cit.,* s. 99, S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 39, E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1938, s. 38.

[331] Za: K. Piasecki, *Niezawisłość sędziowska – uwarunkowania i zagrożenia* [w:] *Niezawisłość sędziowska. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy i Instytut Państwa i Prawa PAN w dniu 20 kwietnia 1990 r. w Popowie*, red. J. Gaj, s. 24.

[332] K. Gonera, *Niezależność i niezawisłość sędziowska…, op. cit.*, s. 94.

[333] TK wskazuje w tym zakresie, że „szczególną drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności" (wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52, OTK 1998 Nr 4, poz. 52) oraz że „nie może być sędzią bezstronnym sędzia zawisły, a więc taki, który podlega, lub podlegać może naciskom innych osób, organizacji lub władz, z tej racji, iż mają one w stosunku do niego prawną lub prawno-ekonomiczną przewagę, polegająca na skutecznym wywieraniu tego nacisku" (wyrok TK z dnia 27 stycznia 1997 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3). Również ETPC wskazuje, że jeżeli dochodzi do naruszenia standardu wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPC, to dotyczy to zarówno niezawisłości, jak i bezstronności, a pojęcia te są ze sobą tak ściśle związane, że można je rozważać łącznie (zob. wyroki ETPC z dni: 29 kwietnia 1988 roku w sprawie Bellisos przeciwko Szwajcarii, skarga nr 10328/83, HUDOC oraz 3 marca 2005 roku w sprawie Brodnicka przeciwko Polsce, skarga nr 54723/00, HUDOC).

[334] J. Skorupka, *op. cit.,* s. 117.

[335] Opracowana przeze mnie opisowa definicja niezawisłość również zawiera element bezstronnego podejmowania decyzji.

naruszenie jednej każdorazowo prowadzi do naruszenia drugiej. Nie można mówić o niezawisłości bez bezstronności i o bezstronności bez niezawisłości. Dlatego też pojęcie niezawisłości powinno w swej treści zawierać element bezstronnego orzekania, co nie oznacza, iż jest instytucją nadrzędną w stosunku do bezstronności, ale że pomiędzy obiema zasadami wynika stosunek zależności o takim nasileniu, iż każda z nich nie może prawidłowo funkcjonować bez istnienia drugiej.

Nie da się zatem ściśle oddzielić niezawisłości i bezstronności ze względu na wzajemne przenikanie. Można jednakże podnieść, że niezawisłość odnosi się przede wszystkim do relacji sędziego z otoczeniem, głównie z innymi segmentami władzy publicznej, natomiast bezstronność dotyczy stosunku sędziego do uczestników postępowania[336].

Podsumowując wskazać należy, że zasada bezstronność sędziego jako fundament konstytucyjnego prawa do sądu oraz skutecznej ochrony sądowej jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, wraz z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji. Polega ona przede wszystkim na tym, iż sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron, czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie. Postawa bezstronnego sędziego musi się jednak uzewnętrzniać, także poza toczącymi się sprawami w taki sposób, by kształtowało to obraz bezstronnego sądu w świadomości społecznej. Nie wystarczy bowiem, że sędzia będzie miał poczucie swej bezstronności (bezstronność subiektywna). Powinien również zapewniać gwarancję, że nie powstaną jakiekolwiek uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności (bezstronność obiektywna) – co jest istotne z punktu widzenia tworzenia obrazu wymiaru sprawiedliwości[337].

Wzajemne przenikanie bezstronności i niezawisłości, w szczególności w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu, czyni obie te wartości nie tylko podstawowymi obowiązkami sędziego, ale również ich uprawnieniami – do żądania od państwa zapewnienia ich ochrony oraz stworzenia warunków dla ich pełnej realizacji. Chodzi o mechanizmy ochrony, które wykluczą wszelką możliwość nacisku na sędziego celem wydania określonego rozstrzygnięcia. Dotyczy to każdej ze stron procesu oraz organu władzy publicznej. Dużym zagrożeniem dla bezstronności, ale i również dla niezawisłości, są naciski przedstawicieli pozostałych władz – ustawodawczej i wykonawczej oraz naciski mediów. Pierwsze z nich mogą wpływać na karierę sędziego (głównie za sprawą szerokich uprawnień Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie)

[336] Por. P. Grzegorczyk, K. Weitz, *op. cit.*, s. 1088.
[337] Zob. m.in. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…, op. cit.,* s. 371.

natomiast drugie poprzez publiczną krytykę narażają sędziego na hejt. Niewątpliwie przeciwstawienie się tym wpływom jest dla sędziego dużym wyzwaniem. Dlatego też tak ważna jest niezłomność w jego charakterze. Przeciwstawianie się ocenom polityków i mediów jawi się jako szczególny akt odwagi. Wszak tylko sędzia odważny może być niezawisły i bezstronny.

2.6 Wolność wypowiedzi sędziego

Sądy kompetentne do rozstrzygania o uprawnieniach i obowiązkach oraz do rozwiązywania sporów powinny być publicznie akceptowalne jako forum do tego przeznaczone. Szacunek i zaufanie do sądów jako instytucji zdolnych realizować taką funkcję istnieje tylko wtedy, gdy sędziowie są niezależni i samodzielni, a więc spełniają przymioty niezawisłości. Nie sposób bowiem mówić o niezawisłości sędziowskiej, gdy po pierwsze – istnieją mechanizmy mogące skutecznie wywrzeć wpływ na sędziego w kierunku wydania rozstrzygnięcia konkretnej treści i po drugie – sędzia poprzez swoje działania kojarzony jest z konkretną opcją polityczną lub przypisuje mu się określony światopogląd. Aby zrealizować ten drugi postulat sędzia powinien dbać o to, żeby postępować w życiu zawodowych i prywatnym w sposób nie licującym godności urzędu sędziowskiego, o którym mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji[338], między innymi poprzez powstrzymywanie się od prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Dotyczy to w szczególności wolności wypowiedzi sędziego, której zakres różni się od analogicznego uprawnienia przysługującego innym grupom zawodowym. Jest to zauważalne w prawie międzynarodowym. W art. 10 EKPCzawarto swobodę wypowiedzi z możliwością jej ograniczenia dla zagwarantowania powagi i bezstronności władzy sądowej. Wprawdzie przepis ten odnosi się do ogółu społeczeństwa, to szczególnego charakteru nabiera, gdy jego adresatem staje się sędzia. Ochrona wolności wypowiedzi sędziów zawarta jest również w szeregu innych aktów prawa międzynarodowego o charakterze *soft law*. Tytułem przykładu pkt 8 Podstawowych Zasad Niezależności Sądownictwa stanowi, że „w zgodzie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, sędziowie są podobnie jak inny obywatele uprawnieni do korzystania z wolności wypowiedzi, przekonań, stowarzyszania się i gromadzenia; jednakże w

[338] Wprawdzie w ustawie zasadniczej sformułowano w tej części postulat zapewnienia warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadający godności urzędu sędziowskiego oraz zakresu obowiązków sędziów, to jednak samo wyodrębnienie pojęcia „godności urzędu" ma dalej idące skutki i powinno być rozpatrywane na wielu płaszczyznach.

wykonywaniu tych praw sędziowie zawsze powinni postępować w tak sposób, by zachować godność ich urzędu oraz bezstronność i niezależność sądownictwa”[339].

Z jednej strony sędzia jest obywatelem i w tym zakresie przysługuje mu szeroko pojęta wolność słowa i wyrażania swojego zdania. Z drugiej strony, nie można ściśle oddzielić wypowiedzi i zachowania sędziego jako obywatela od jego poglądów i zachowania w ramach pełnionego urzędu. Każde zachowanie sędziego w życiu prywatnym będzie oceniane przez pryzmat funkcji jaką dzierży. Pojawia się zatem pytanie, czy wypowiadając się (w szczególności, gdy czyni to publicznie) na określony temat światopoglądowy albo polityczny sędzia naraża się na ocenę, że nie jest niezawisły? W istocie znalezienie „złotego środka” pomiędzy prawami sędziego jako obywatela, a ograniczeniami wynikającymi z funkcji jaką pełni jest niesłychanie trudne.

W zakresie korzystania z praw i wolności sędziego, co do zasady, należy traktować jak innych obywateli. Niemniej dopuszcza się w tym zakresie koniecznie ograniczenia. Przede wszystkim nie może być tak, że sędziowie będą izolowani od społeczeństwa, w którym żyją. Wręcz przeciwnie sędziowie powinni być włączani w sprawy społeczne dotyczące wartości prawnych oraz praw człowieka. Sędzia, który nie będzie miał związku z rzeczywistością będzie mniej efektywny. Dlatego też powinien pozostawać w kontakcie ze społeczeństwem, ale w granicach zgodnych z jego specjalną rolą. Wiąże się to z tym, że sędziemu wolno wyrażać w przestrzeni publicznej mniej od przeciętnego obywatela. Dotyczy to zarówno publicznych wypowiedzi sędziego, jak i jego zachowań na sali rozpraw oraz poza nią. Wzorzec postępowania sędziego najczęściej łączy z godnością urzędu. W jednym z orzeczeń SN wskazał, że „wzorzec postępowania związany z godnością urzędu wiąże sędziego nie tylko w czasie wykonywania obowiązków służbowych, ale także poza służbą. Niewątpliwie również, sędziowie są przedmiotem uważnej obserwacji pod kątem wymogów wynikających z obowiązku sprawowania urzędu z godnością. Mówiąc wprost, wymaga się od nich o wiele więcej niż od przeciętnego członka społeczeństwa”[340]. Dalej SN wskazał, że godność urzędu sędziowskiego jest pojęciem niedefiniowalnym „ale wiąże się ono z wzorcem postępowania sędziego, wynikającym z przepisów prawa, norm etyki zawodowej i innych norm moralnych, spisanych i niespisanych w zbiorze etyki zawodowej sędziów. Z godnością urzędu sędziego i cechującą każdego sędziego nieskazitelnością charakteru wiąże się ustalony standard

[339] Podobne unormowania znajdują się mi.in. w podstawowych zasadach ONZ dotyczących niezawisłości sądownictwa, Powszechnej karty sędziego, zasadach postępowania sędziego z Bangalore, deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ENCJ z Sofii z 2013 roku, raporcie specjalnego sprawozdawcy ONZ do spraw niezależności sędziów i prawników, sprawozdaniu Komisji Weneckiej w sprawie wolność wypowiedzi sędziów.
[340] Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. akt SNO 34/15, LEX nr 1747852.

postępowania sędziego, który stanowić powinien wzór dla innych i którego efektem powinno być wzbudzanie szacunku”[341]. Konsekwencją regulacji konstytucyjnych jest to, że z pojęcia godności urzędu wynika nie tylko duma i poczucie własnej wartości, ale również oczekiwanie szacunku ze strony innych osób. Stąd w zakresie swobody wypowiedzi w przypadku sędziów muszą istnieć wyższe wymagania i ograniczenia. Podyktowane jest to również ochroną niezależności sędziego. Wypowiadając określone poglądy lub demonstrując wskazane zachowania sędzia może narazić się na zarzut zależności od danej opcji politycznej albo instytucji.

Granicą sędziowskiej swobody w sferze publicznej, w tym wolności wypowiedzi sędziego, staje się zatem godność urzędu sędziowskiego oraz niezależność od władzy publicznej i innych organów lub instytucji pozasądowych. Wszelkie zachowania godzące w te wartości są nieakceptowane. Zagrożeniem dla bezstronności i niezależności będą wypowiedzi:
- wyrażające poglądy o charakterze politycznym, np. poprzez ujawnieniu partii, na którą sędzia głosował, czy też podpisanie listu poparcia,
- wyrażające przekonania religijne, światopoglądowe, które pozwolą utożsamić sędziego z określonym kościołem, grupą wyznaniową lub ruchem społecznym,
- o charakterze personalnym w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne[342].

Sędzia powinien być również wyważony, unikać wypowiedzi złośliwych lub nacechowanych emocjami. Powinien również unikać publicznych spotykań z politykami albo piastunami organów mających wpływ na jego pozycję zawodową.

W literaturze spotyka się pogląd, że istnieje margines w zakresie, którego sędzia ma możliwość swobodnej, nieograniczonej wypowiedzi. Dotyczy to kwestii uwarunkowanych potrzebą ochrony interesu publicznego w części obejmującej prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji), zasady podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a także funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości[343]. Standard prawny w tym zakresie dobrze obrazuje treść uzasadnienia do wyroku ETPC z dnia 27 maja 2014 roku w sprawie Baka przeciwko Węgrom[344]. Pełniący funkcję prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego András Baka poddał krytyce przygotowane

[341] *Ibidem.*
[342] Zob. M. Wróblewski, *Granice ekspresji i wypowiedzi sędziego – zarys problemu*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2017, s. 29-30
[343] Por. J. Barcik, *Standardy udziału sędziów w sferze publicznej w dokumentach międzynarodowych,* Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2017, s. 41-43 i M. Wróblewski, *op. cit.*, s. 31-32.
[344] Skarga nr 20261/12, HUDOC.

przez drugi rząd Viktora Orbána projekty zmian w ustroju państwa, w tym wprowadzenie nowych regulacji konstytucyjnych dotyczących sądownictwa, przewidujących m.in. obniżenie wieku emerytalnego sędziów z 70 do 62 roku życia. Po uchwaleniu przez parlament w kwietniu 2011 Prawa Zasadniczego Węgier, które m.in. zniosło dotychczasowy Sąd Najwyższy (*Legfelsőbb Bíróság*) zastępując go organem o nazwie *Kúria*, mandat Baki jako prezesa Sądu Najwyższego został wygaszony. Jednocześnie Baka został pozbawiony możliwości ubiegania się o stanowisko prezesa Kúrii ze względu na obowiązywanie nowego wymogu posiadania minimum 5-letniego zatrudnienia na stanowisku sędziego na Węgrzech. Nowe regulacje pozbawiły go też uprawień przysługujących sędziom w stanie spoczynku oraz zamknęły drogę sądową w przedmiocie ochrony naruszonych praw. Na skutek skargi byłego prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego, ETPC stwierdził naruszenie przez Węgry art. 6 i 10 EKPC poprzez to, że nowe prawodawstwo odebrało skarżącemu prawo do sądu oraz naruszyło przysługującą mu na stanowisku prezesa Sądu Najwyższego swobodę wypowiedzi. ETPC wskazał, że skarżący korzystał z ochrony przewidzianej w art. 10 Konwencji, tj. przepisu chroniącego wolność słowa i nie stracił jej jako prezes Sądu Najwyższego. Wskazał ponadto, że akceptuje się wprawdzie ograniczenie wypowiedzi funkcjonariuszy publicznych, to jednak w sprawach dotyczących kondycji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości sędziom przysługuje znacznie szersza swoboda wypowiedzi. Trybunał zauważył, że wyrażanie opinii na temat reform ustawodawczych mających wpływ na sądownictwo, po zebraniu i podsumowaniu opinii rozmaitych sądów, było nie tylko prawem skarżącego, ale jego obowiązkiem jako prezesa Sądu Najwyższego i przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa. Zdaniem Trybunału, skarżący korzystał również z uprawnienia do kwestionowania niektórych wchodzących w grę przepisów przed Trybunałem Konstytucyjnym i wyrażania swoich opinii bezpośrednio na forum parlamentu w trakcie debaty. Jednocześnie ETPC zakwestionował okoliczność jakoby poglądy skarżącego wykroczyły poza granice krytyki ze ściśle zawodowej perspektywy albo że zawierały niczym nieuzasadnione ataki osobiste albo obelgi. Co istotne, ETPC uznał, że nawet jeżeli jakaś sprawa ma implikacje polityczne, to sam ten fakt nie wystarcza, aby uznać wypowiedź sędziego jako naruszającą jego obowiązek do pozostawania niezależnym. Sędzia posiada bowiem prawo do wolnej wypowiedzi, nawet jeżeli zdradza swoje przekonania w sprawie dotyczącej funkcjonowania sądownictwa[345].

Trybunał zauważył również, że obawa sędziów przed sankcją za ich wypowiedź na temat zmian i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości ma „efekt mrożący" dla korzystania z

[345] *Ibidem*.

wolności wypowiedzi. Sędziowie w obawie przed utratą stanowiska mogą bowiem obawiać się wyrażania krytycznych uwag na temat instytucji publicznych lub polityki państwa[346]. Efekt ten jest wynikiem strachu przed sankcjami i dotyczy wykonywania prawa do wolności wyrażania opinii. W orzecznictwie ETPC wypracowano pogląd, że wywołanie „efektu mrożącego" w grupie zawodowej sędziów jest niedopuszczalne i świadczy o nieproporcjonalnej i nieuzasadnionej ingerencji w konkretne prawa i wolności sędziów[347].

Stanowisko Trybunału wyrażone w sprawie Baka przeciwko Węgrom ma nieprzecenione znaczenie dla niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów, nie tylko na Węgrzech, ale również w całej Europie. Wskazuje ono na to, że ochrona takich wartości jak zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady trójpodziału władzy oraz niezależności sądownictwa powinny być objęte ochroną. Art. 10 Konwencji w sposób szczególny chroni sędziów przed retorsjami za ich wypowiedzi na temat zmian w sądownictwie i funkcjonowania aparatu wymiaru sprawiedliwości, pod warunkiem, ze są nie są one czynione *ad personam* oraz charakteryzują się kulturą, nie ma wśród nich zwrotów wulgarnych, czy niewłaściwych. Art. 10 Konwencji zabezpiecza bowiem nie tylko treść i sens wypowiedzi, ale również sposób w jaki jest ona przekazywana[348].

W wyroku ETPC z dnia 16 czerwca 2022 roku w sprawie Żurek przeciwko Polsce, skarga nr 39650/18 wskazano ponadto, że jeżeli określone środki zastosowane wobec sędziego, który korzystając z wolności słowa krytykuje zmiany w sądownictwie naruszające praworządność, mają charakter neutralny, to uwzględniając cały kontekst spawy mogą naruszać prawo sędziego do wolności wyrażania opinii określone w art. 10 EKPC[349]. W przedmiotowej sprawie wobec sędziego Waldemara Żurka, członka KRS pełniącego również funkcję rzecznika Rady, po publicznej krytyce zmian ustawodawczych w wymiarze sprawiedliwości, zastosowano środki w postaci: kontroli jego oświadczeń majątkowych przez Centralne Biuro

[346] *Ibidem*. Podobnie w sprawie Wille przeciwko Liechtensteinowi (skarga nr 28396/95, HUDOC) Trybunał stwierdził, że Liechtenstein naruszył prawo skarżącego – prezesa Sądu Administracyjnego do wolności wypowiedzi poprzez listowne poinformowanie go przez księcia Liechtensteinu o zamiarze rezygnacji z ponownego powołania na stanowisko publiczne. W treści listu wskazywano m.in. zachowane skarżącego, które miało polegać na publicznym wypowiadaniu się w sprawach konstytucyjnych w sposób niezgody z poglądami władz kraju. Naruszenie art. 10 Konwencji Trybunał dopatrzył się także w sprawie Kudeshkina przeciwko Rosji (skarga nr 29492/05, HUDOC). ETPC stwierdził, że decyzja o odwołaniu skarżącej z urzędu sędziego była rezultatem wypowiedzi dla mediów i środek ten wiązał się w istocie z wolnością wypowiedzi, a nie z pracą w wymiarze sprawiedliwości, do której prawo nie jest zagwarantowane w Konwencji. W sprawie tej Trybunał zaznaczył jednak, że nawet jeżeli fakty rozpowszechniane przez sędziego są prawdziwe, to w ich wygłaszaniu ma on obowiązek zachowania „umiarkowanej poprawności".

[347] Wyroki ETPC z dnia 12 lutego 2008 roku w sprawie Guja przeciwko Mołdawii, skarga nr 14277/04, HUDOC oraz z dnia 23 kwietnia 2015 roku w sprawie Morice przeciwko Francji, skarga nr 29369/10, HUDOC.

[348] Wyrok ETPC z dnia 20 maja 1998 roku w sprawie Schöpfer przeciwko Szwajcarii, skarga nr 25405/94, HUDOC.

[349] HUDOC.

Antykorupcyjne, kontroli jego pracy w SO w Krakowie nakazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, odwołania go ze stanowiska rzecznika prasowego SO w Krakowie oraz odtajnienia jego oświadczenia majątkowego nakazane przez Ministra Sprawiedliwości pomimo wcześniejszego utajnienia oświadczenia przez prezesa SA w Krakowie[350]. Trybunał uznał, że każdy z wymienionych środków ma charakter neutralny i sam w sobie nie narusza prawa sędziego do wolności wypowiedzi. ETPC uwzględnił jednak kontekst zastosowanych środków, w tym m.in. liczne krytyczne wypowiedzi skarżącego na temat zmian ustawodawczych w sądownictwie, a także bliskość czasową pomiędzy tymi wypowiedziami a zastosowanymi środkami. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że pod ochroną art. 10 EKPC są wypowiedzi sędziego w postaci opinii na temat reform legislacyjnych dotyczących sądownictwa, w szczególności jeżeli zmiany te godzą w podstawowe wartości demokratycznego państwa prawa. Ochronie nie podlegają wypowiedzi zawierające personalne ataki na innych członków wymiaru sprawiedliwości i organów pozostałych władz oraz krytyki innych sędziów w odniesieniu do toczącego się postępowania[351]

Niezależność sędziów od władzy publicznej oraz organów i instytucji pozasądowych polega również na unikaniu publicznych wypowiedzi poprzez wyrażanie opinii w kwestiach kontrowersyjnych, politycznych, czy też światopoglądowych. Istotnym jest, aby sędzia był postrzegany w opinii publicznej jako osoba niewikłająca się w żadne konflikty i spory. W innym wypadku naraża się na zarzut stronniczości lub zależności od określonej grupy społecznej, religijnej, ugrupowania politycznego. Niemniej, uwzględniając powyższe rozważania, istnieją sfery życia publicznego, w której sędziowie nie tylko mają prawo, ale wręcz obowiązek zabrania głosu, wypowiedzenia swoich racji, poglądów. Po pierwsze, dotyczy to spraw związanych z reformami sądownictwa i zmianami obowiązującego prawa. W tym zakresie sędziowie powinni ogrywać aktywną rolę nie tylko jako konsultanci, ale również jako komentatorzy. Wszakże kto inny aniżeli sędziowie lepiej znają bolączki systemu, w którym na co dzień funkcjonują albo prawo, które regularnie stosują? Po drugie, sędzia powinien uczestniczyć w debacie dotyczącej prawa – w celach edukacyjnych albo dotyczącej wadliwości

[350] Skarżący odniósł się ponadto do przedwczesnego zakończenia jego kadencji jako członka KRS na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 roku, w wyniku czego przestał pełnić funkcję rzecznika prasowego KRS. W odniesieniu do tego środka Trybunał zauważył, że ustawa zmieniająca z 2017 roku zakończyła kadencję wszystkich piętnastu wybieranych sędziów KRS i nie dotyczyła wyłącznie skarżącego. Stwierdził, że głównym celem ustawy zmieniającej z 2017 roku było uzyskanie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą decydującego wpływu na skład KRS, co z kolei umożliwiło ingerencję bezpośrednio lub pośrednio w procedurę powoływania sędziów. Ponadto wobec skarżącego wszczęto kilka postępowań dyscyplinarnych w związku z publiczną krytyką reform w wymiarze sprawiedliwości. ETPC uznał jednak, że postępowania te nie zostały zakończone, w związku z czym przedwczesne jest wskazywanie na zastosowanie środków dyscyplinujących.

[351] Wyrok ETPC z dnia 16 czerwca 2022 roku w sprawie Żurek przeciwko Polsce, skarga nr 39650/18, HUDOC.

prawa i propozycji zmian. Po trzecie, sędziowie mają obowiązek publicznego reagowania na wszelkie formy łamania przez organy władzy publicznej podstawowych praw obywateli oraz fundamentalnych zasad ustrojowych, w szczególności jeżeli dotyczy to wymiaru sprawiedliwości – zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady trójpodziału władz, prawa do sądu, zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów – ze wszystkimi ustrojowymi i ustawowymi gwarancjami tych zasad. Trafnie ujmuje aktywizm sędziowski w życiu publicznym Ewa Łętowska, której zdaniem „publiczne zabieranie głosu przez sędziego, udział w dyskursie publicznym – nie są politykowaniem (…) Bo zamknięcie się w wieży z kości słoniowej uniemożliwia wytłumaczenie własnych racji, która nie jest tożsama z racją polityków, dla których wygodniejsza jest milcząca i izolowana od społeczeństwa judykatywa. Sędziemu nie przystoi patrzeć na prawo, na wyroki, na decyzje orzecznicze sądu przez polityczne okulary. Nie znaczy to jednak, że nie wolno mu o nich mówić, oceniać czy krytykować – z punktu rzetelnego i fachowego posługiwania się prawem i warsztatem sędziego. Wiele zależy od formy wypowiedzi: jej nienaganność i elegancja po prostu się opłacają”[352].

W kontekście wolności słowa i swobody wypowiedzi sędziów omówienia wymagają zmiany, które dokonały się na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw[353], zwanej potocznie „ustawą kagańcową”. W ramach tej nowelizacji wprowadzono przepisy, które zakazują sędziom kwestionowania „umocowania sądów i trybunałów konstytucyjnych, organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa” w ramach działalności sądów lub organów sądowych oraz ustalania i oceniania „przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Jednocześnie wyżej wymienione zmiany wprowadziły odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za: „działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości” oraz „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”, a także „działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

W istocie przytoczone zmiany były reakcją ustawodawcy na stanowisko wyrażone przez SN w uchwale połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 roku wydanej w sprawie o sygn. akt BSA I-4110-1/20. W orzeczeniu

[352] E. Łętowska, *Dekalog sędziego. Dwadzieścia lat później…, op. cit.,* s. 254.
[353] Dz. U. z 2020 roku, poz. 190.

tym SN zakwestionował status sędziów powołanych z udziałem KRS, której skład został ukształtowany w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. Przy czym określił skutek jej stosowania do orzeczeń wydanych przez sądy po podjęciu uchwały. W przypadku Izby Dyscyplinarnej SN uchwała przewiduje skutek nieważności orzeczeń od początku istnienia tej Izby[354]. Ustawodawca chcąc zapobiec stosowania się do wspomnianego orzeczenia przez innych sędziów wprowadził regulacje, które pod groźbą kary dyscyplinarnej zakazują kwestionowana statusu sędziów, również tych, którzy zostali powołani z udziałem KRS, której skład został ukształtowany po 2017 roku.

Na gruncie tzw. „ustawy kagańcowej" sędziom zakazuje się pod groźbą kary dyscyplinarnej kwestionowania statusu sędziów na każdym polu działalności, w tym publicznych wypowiedzi na temat wadliwości powołania określonego sędziego, czy też kwestionowania uprawnienia danej osoby do orzekania. Co więcej, zakaz ten dotyczy nawet formy wydawanych orzeczeń, np. postanowienia o wyłączeniu sędziego, czy też postanowienia o wystąpieniu do TSUE z pytaniem prejudycjalnym albo z pytaniem prawnym do SN. Jak wskazywałem wcześniej, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem ETPC sędziowie mają prawo, a nawet obowiązek wypowiadania się w kwestiach dotyczących zmian w sądownictwie oraz reagowania na każde działania, również ustawodawcze, mogące naruszać fundamentalne zasady ustrojowe oraz prawa obywatelskie, wśród których na pierwszy plan wysuwa się prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Wolność wypowiedzi sędziego wynika z art. 10 EKPC. Wyrok Wielkiej Izby w sprawie Baka przeciwko Węgrom potwierdził, że sędziowie są chronieni przez art. 10 Konwencji, a Baka był nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do formułowania opinii na temat zmian w sądownictwie. Na gruncie tzw. „ustawy kagańcowej" sędziowie mają ograniczoną możliwość wypowiadania się na tematy stanowiące „urzędową wypowiedź". Zabrania im się bowiem krytycznie odnosić do procedury powołania sędziów w zakresie jej wadliwość, co ma bezpośrednie przełożenie na prawidłowość ukształtowania składu sędziowskiej w konkretnej sprawie. Również za kwestionowanie regulacji dotyczących powołania innych organów państwa, w tym przede wszystkim KRS, mającej z założenia stać na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, grozi im odpowiedzialność dyscyplinarna. Ustawodawca wprowadził zatem instytucję karania sędziów m.in. za ich wypowiedzi na temat wymiaru sprawiedliwości, które dotyczą kwestii prawidłowości powołania innych sędziów albo całych organów, w tym krytykowania regulacji, które wprost

[354] OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7.

się do tego odnoszą. Niewątpliwie unormowania te godzą w prawo sędziego do wolności wypowiedzi wynikającej z art. 10 Konwencji, ponieważ przewidują odpowiedzialność sędziego za realizację swojego uprawnienia do wypowiedzi w części dotyczącej wymiaru sprawiedliwości.

Podsumowując, należy posłużyć się zaleceniami określonymi w opinii nr 3 z 2002 roku Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich oraz Zasadami z Bangalore, które poprzez wyliczenie wskazują ogólne sytuacje, gdzie publiczny aktywizm sędziowski nie będzie poczytywany jako naruszenie niezależności pod warunkiem spełnienia kryterium prawdziwości, rzeczowości i powściągliwości. Będą to przypadki:

- wypowiedzi na temat działalności sądów, ich niezależności, niezawisłości sędziowskiej, administracji systemu sądownictwa oraz integralności osobistej sędziego (nawet jeżeli będą one politycznie kontrowersyjne),
- uczestnictwa w dyskusji lub projektach o charakterze edukacyjnym mające na celu popularyzowanie prawa, w tym również ukazywanie jego słabości i wad,
- komentowania aktów prawnych w kontekście praktycznych konsekwencji projektowanych regulacji (choć powinno odbywać się ono kolektywnie jako głos sądownictwa, a nie poszczególnego sędziego),
- wydawania jako redaktor lub autor publikacji naukowych[355].

Pamiętać jednak należy, że działalność publiczna sędziego oceniana jest w inny sposób aniżeli działalność reszty obywateli. W tym zakresie sędziowie powinni być powściągliwi i unikać wyrażania swoich poglądów oraz demonstrowania emocji[356]. Co warte podkreślenia wolność słowa obejmuje zarówno sędziów w stanie czynnym, jak i sędziów w stanie spoczynku. Eliza Maniewska wskazuje nawet, że ci ostatni mają dużo szersze granice ekspresji wypowiedzi, ponieważ przestają pełnić funkcje orzecznicze, a zatem zostaje wyeliminowana możliwość podejrzenia sędziego o brak bezstronności w sprawie sądowej w kontekście prawa

[355] https://rm.coe.int/opinia-nr-3-rady-konsultacyjnej-sedziow-europejskich-ccje-do-wiadomosc/168078bbe5 [dostęp online: 31.12.2022]; https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf [dostęp online: 31.12.2022].

[356] Zob. m.in. wyrok SN z dnia 15 grudnia 2017 roku, sygn. akt SNO 51/17, LEX nr 2429623, w którym uchylono korzystne dla obwinionego sędziego orzeczenie sądu niższej instancji. Obwinionemu sędzi postawiono zarzut popełnienia przewinienia dyscyplinarnego stanowiącego uchybienie godności sprawowanego urzędu poprzez zamieszczenie na serwisie społecznościowym wpisu porównującego lidera jednego z partii politycznych do führer'a – tytułu używanego przez Adolfa Hitlera, przywódcę nazistowskich Niemiec. W uzasadnieniu tego wyroku SN wskazał, że etyka zawodowa sędziów nakazuje powściągliwość w demonstrowaniu emocji, szczególnie w sytuacji, gdy nieuzasadniona ekspresja naraża inne osoby na poniżenie ich honoru i godności.

wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji[357]. Jeżeli chodzi o kwestie wymiaru sprawiedliwości, to w tej materii sędziowie mają daleko posuniętą swobodę w wyrażaniu swych opinii. Jest to nie tylko ich uprawnienie, ale i obowiązek, w szczególności, gdy postulowane zmiany uderzają w podstawowe prawa obywatelskie oraz zasady ustrojowe[358]. Jakakolwiek ocena konieczności i proporcjonalności ograniczeń prawa do wolności wypowiedzi sędziów musi być postrzegana w świetle roli sądownictwa w ramach zasady podziału władzy i misji sądownictwa, aby zagwarantować istnieje zasady praworządności. Międzynarodowe standardy uznają, że każdy sędzia jest odpowiedzialny za ochronę niezawisłości sędziowskiej. Ponieważ utrzymanie niezawisłości może czasami wymagać od sędziego skorzystania z prawa do wolności wypowiedzi, należy zagwarantować możliwość skutecznego korzystania z tego prawa w świetle skorelowanego obowiązku.

[357] E. Maniewska, *Apolityczność jako wyznacznik granic wolności wypowiedzi sędziego dotyczących ustawowych reform sądownictwa (ich krytyki)*, Państwo i Prawo nr 7/2019, s. 43.

[358] Podobnie zob. P. Skuczyński, *Postawy prawników wobec kryzysu konstytucyjnego a niezawisłość sędziowska* [w:] *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, red. G. Borkowski, Warszawa-Toruń 2016, s. 159. Międzyamerykański Trybunału Praw Człowieka w wyroku z dnia 5 października 2015 roku w sprawie López Lone i inni przeciwko Hondurasowi, stwierdził nawet, że w czasach poważnych kryzysów demokratycznych normy, które zwykle ograniczają prawo sędziów do udziału w polityce nie mają zastosowania do ich działań w obronie porządku demokratycznego.

CZĘŚĆ II: GWARANCJE NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ

Przesłankami koniecznymi dla faktycznego istnienia zasady niezawisłości sędziowskiej są gwarancje ustrojowe i procesowe. Pierwsze z nich zostały uregulowane na poziomie Konstytucji RP (art. 178-180 i art. 186) oraz doprecyzowane w ustawach szczegółowych (w szczególności w ustawie z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych[359] oraz w innych ustawach sądowych). W doktrynie słusznie podkreśla się, że gwarancje niezawisłości sędziowskiej w znacznym stopniu wymagają unormowania na poziomie konstytucyjnym, aby status sędziego był zabezpieczony przed działaniami ustawodawcy[360].

Gwarancje niezawisłości nie statuują szczególnych przywilejów przysługujących określonej grupie funkcjonariuszy publicznych Mają one na celu służyć zasadzie niezawisłości sędziowskiej i zawierają niejednokrotnie w swej treści ograniczenia dotyczące życia prywatnego i zawodowego sędziego w porównaniu do reszty społeczeństwa. Gwarancje niezawisłości służą realizacji prawa obywatelskiego określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, którego niezawisłość jest elementem[361].

Przeprowadzenie ścisłej linii demarkacyjnej, oddzielającej niezawisłość od jej gwarancji, byłoby nie tylko niemożliwe, ale również niecelowe. Sens niezawisłości zależy bowiem od doboru gwarancji, które ją zabezpieczają. Na ścisły związek pomiędzy zasadą niezawisłości a jej gwarancjami zwraca uwagę TK, którego zdaniem „zgodnie z treścią ustawy, asesor jest w zakresie orzekania niezawisły i podlega jedynie Konstytucji oraz ustawom (…) regulacja taka sama w sobie jest tylko deklaracją, niezapewniącą niezawisłości realnej i efektywnej, czego wymaga Konstytucja, o ile nie towarzyszą jej konkretne gwarancje, a więc szczególne rozwiązania prawne odnoszące się do praktycznego zapewnienia przestrzegania poszczególnych elementów pojęcia niezawisłości”[362].

Przez pojęcie gwarancji niezawisłości sędziowskiej należy rozumieć stworzenie sędziemu warunków, które uniemożliwiają wpływ na treść orzeczeń sądowych z zewnątrz (ze strony organów władzy publicznej i podmiotów trzecich) oraz z wewnątrz struktury sądownictwa (ze strony organów władzy sądowniczej, np. prezesów, przewodniczących

[359] Dz. U. z 2020 roku, poz. 2072, tekst jedn.
[360] Zob. m.in. L. Garlicki, *Komentarz do art. 179 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001, s. 18.
[361] Zob. przykładowo B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów,* Przegląd Prawa i Administracji nr LXXXV (85)/2011, s. 136.
[362] Wyrok TK z dnia 24 października 2007 roku, sygn. akt SK 7/06, OTK 2007 Nr 9A, poz. 108.

wydziałów, samorządu sędziowskiego) z zapewnieniem możliwości orzekania na podstawie prawa i własnego sumienia.

Jak słusznie zauważa Grzegorz Ławnikowicz, mówiąc o gwarancjach niezawisłości jako takich nie można ograniczyć się do zamkniętego zbioru. Gwarancje niezawisłości nie mają charakteru *numerus clausus,* jest to katalog otwarty[363]. W istocie można budować różne podziały gwarancji. Moim zdaniem podziałem, który w najpełniejszy sposób odzwierciedla ich charakter jest podział na gwarancje ustrojowe i procesowe[364]. Pierwsze z nich mają postać zasad prawnych i są określone w Konstytucji, natomiast drugie określają model procesu, jednocześnie go zabezpieczając i są wymienione w poszczególnych ustawach procesowych.

Gwarancje niezawisłości nie mają charakteru binarnego, tj. nie jest tak, że określona gwarancja istnieje albo nie istnieje, ale raczej, że im bardziej dana gwarancja chroni niezawisłość, tym większe jest jej przestrzeganie. Ewa Łętowska wskazuje, że z niezawisłością jest tak jak z łysieniem. Tak samo nie da się określić, ile włosów trzeba wyrwać, aby stwierdzić, że ten ktoś stał się łysy, tak samo nie da się określić, ile gwarancji niezawisłości należy naruszyć, aby stwierdzić, że nie ma już niezawisłych sędziów[365]. Samo istnieje gwarancji niezawisłości stwarza jedynie szansę osiągnięcia stanu, że sędziowie rzeczywiści będą niezawiśli. Jan Muszyński słusznie zauważa, że „im bardziej prawo chroni niezawisłość, im bardziej organizacyjnie jest ona zapewniana, im bardziej sędziowie są wykształceni i pewni siebie, im większe jest do nich zaufanie społeczne, tym bardziej są niezawiśli”[366].

Rozdział I: Gwarancje ustrojowe

1.1 Tryb powoływania sędziów

Kwestia obsadzania stanowisk sędziowskich ma nieprzecenione znaczenie dla urzeczywistnienia zasady niezawisłości sędziowskiej . Odpowiedni dobór kadr sędziowskich i

[363] G. Ławnikowicz, *Konstrukcja katalogu gwarancji niezawisłości sędziowskiej w myśli prawniczej II RP* [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski i M. Marszał, Wrocław 2002, s. 502.
[364] Podobny podział proponuje Stanisław Dąbrowski, kwitując jednak, że gwarancje procesowe mają charakter ustrojowy, nawet gdy zostały wymienione w ustawie procesowej (referat pt. *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia* zamieszczony w: *Relacja z konferencji „Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012, s. 13).
[365] E. Łętowska: *Tego „wygaszenia” już się nie da odkręcić*, wywiad M. Sutowskiego z E. Łętowską, https://krytykapolityczna.pl/kraj/letowska-panstwo-prawa-pis/ [online: 31.12.2022].
[366] J. Muszyński, *O niezawisłości sędziowskiej w Niemczech raz jeszcze*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6/2020, s. 89.

transparentna procedura realizuje konstytucyjne prawo do sądu w trzech płaszczyznach: niezawisłości sędziowskiej, niezależności sądów oraz bezstronności w stosunku do uczestników postępowania. Dlatego też w zdecydowanej większości państw demokratycznych sprawy te uregulowane są na poziomie prawa ustrojowego. Nie inaczej jest w przypadku Polski.

W krajach demokratycznych procedura wyboru sędziów jest różnorodna, co wynika przede wszystkim z odmiennej kultury prawnej, systemu ustrojowego, czy też formy państwowej (unitarna, federalna). W państwach federalnych procedura wyboru sędziów różni się ponadto pomiędzy poszczególnymi częściami związkowymi oraz pionem sądownictwa na szczeblu centralnym (np. Niemcy i USA). Bardzo często, w poszczególnych krajach, odmienne metody powołań sędziów dotyczą wyższych szczebli sądownictwa, głównie sądów najwyższych, ze względu na ich rolę w wymiarze sprawiedliwości (najczęściej sądy najwyższe pełnią funkcję nadzoru judykacyjnego). Na świecie wyróżnia się dwa modele wyboru sędziów. Pierwszy – kontynentalny, który stawia sędziego w roli zawodu urzędniczego i drugi – anglosaski, w którym dojście do zawodu sędziego stanowi ukoronowanie kariery prawniczej. Dokładny opis metod wyboru sędziów w poszczególnych krajach przekracza ramy tej części pracy[367]. Należy jednak zwrócić uwagę, że w zachodnich systemach demokratycznych obserwujemy tendencję do zagwarantowania równowagi między wpływem samorządu sędziowskiego, parlamentów i rządów na nominacje sędziowskie[368]. Wymiar sprawiedliwości musi mieć demokratyczną legitymację, a pozostawienie wyboru sędziów samym sędziom jest tak samo niebezpieczne, jak oddanie ich wyłącznie w ręce polityków. W każdym modelu decydujące są szczegóły, które wpływają na to, czy nominacje sędziowskie zostały dokonane z uwzględnieniem tej równowagi.

[367] W zakresie opisu systemów wyboru sędziów w innych krajach zob. m.in. C. Kulesza, *Systemy wyboru i mianowania sędziów a problem ich niezawisłości – doświadczenia amerykańskie, angielskie i niemieckie*, Białostockie Studia Prawnicze, z. 20/2016, s. 129 i n.; M. Abu Goleh, P. Bury, *Bezpośredni wybór sędziów na przykładzie Stanów Zjednoczonej Ameryki* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016, s. 209 i n. oraz B. Sitek, D. Michalski (red.), *Wybrane systemy wymiaru sprawiedliwości na świecie*, Olsztyn-Warszawa 2020;

[368] Część krajów UE jest krytykowana za kształt modelu powołania sędziów. Najczęściej zarzuty dotyczą braku transparentności tej procedury oraz zbyt dużej roli egzekutywy, a zbyt małej gremiów sędziowskich. Przykładowo, krytyce poddaje się sposób wyboru sędziów w Niemczech na poziomie federalnym. Wskazuje się na upolitycznienie tej procedury, ponieważ sędziów wybierają obie izby niemieckiego parlamentu. Tytułem kolejnego przykładu może być Malta, która jest poddawana mocnej krytyce za niemal absolutny wpływ egzekutywy na mianowanie i awansowanie sędziów. Z kolei w przypadku Słowieni pojawiają się głosy o nadmiernych powiązaniach wewnątrz władzy sądowniczej, co wpływa na nominację sędziów (zob. m.in. H. Sendler, *Unabhängigkeit als Mythos?*, Neue Juristische Woche 1995, s. 2467; J. Borg-Barthet, *Is a Microstate about to Provide EU Rule of Law with its Van Gend Moment?*, https://verfassungsblog.de/is-a-microstate-about-to-provide-eu-rule-of-law-with-its-van-gend-moment/ [dostęp online: 31.12.2022]; M. Avbelj, *Judges Depending on Judges. A Missing Brick in the CJEU Jurisprudence on Judicial Independence*, https://verfassungsblog.de/judges-depending-on-judges/ [dostęp online: 31.12.2022]).

W doktrynie od dawna funkcjonuje pogląd mówiący o ostrożności w formułowaniu uniwersalnych standardów procedury powołania sędziów, tym bardziej, że niemal we wszystkich krajach europejskich wpływ władzy wykonawczej na tę procedurę przybiera formy bezpośrednie lub pośrednie[369]. Jak słusznie wskazuje Komisja Wenecka „nie istnieje jednak jeden niepolityczny »model« systemu powoływania sędziów, który byłby idealnie zgodny z zasadą podziały władzy i zapewniał pełną niezależność sądownictwa"[370]. Postulować jednak należy, aby wpływy polityczne przy powołaniach sędziowskich w konkretnym modelu nominacji nie prowadziły do tego, aby sędzia miał oczekiwać, że jego poglądy zostaną docenione albo też obawiać się, że mogą stanowić przeszkodę w powołaniu. Kryteria wyboru sędziów powinny mieć podstawę w prawie i opierać się na określonych cechach kandydata, w tym przede wszystkim jego kwalifikacjach zawodowych[371].

Prawo unijne nie narzuca określonego trybu powoływania sędziów w państwach członkowskich[372]. TSUE wielokrotnie podkreślał, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw. Mają one jednak obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających z prawa Unii[373]. Zdaniem Trybunału, Unia nie usiłuje sama wykonywać wspomnianej kompetencji, czy też przypisać jej sobie, ale dba o to i wymaga, aby państwa członkowskie dotrzymywały tych zobowiązań, które dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 19 ust. 1 TUE oraz z art. 47 KPP)[374]. Trybunał wskazuje, że gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad dotyczących m.in. składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych[375]. Oznacza to nic innego, jak to, że TSUE ma uprawnienie do badania

[369] Por. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu" w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia Władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Gdynia, 24-26.04.2008 r*., red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 150 oraz A. Wróbel [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, tom 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 314-315.
[370] Raport dotyczący powołań sędziowskich [CDL-AD(2007)028] przyjęty w dniach 16-17 marca 2007 roku.
[371] Por. podobnie M. Kuijer, *The Blindfold of Lady Justice: Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Leiden 2004, s. 216.
[372] Por. K. Lenaerts, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, German Law Journal nr 21/2020, s. 29.
[373] Zob. wyroki TSUE z dni: 27 lutego 2018 roku, w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sygn. akt C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117; 13 listopada 2018 roku, w sprawie Raugevicius, sygn. akt C-247/17, ECLI:EU:C:2018:898; 26 lutego 2019 roku, w sprawie Rimšēvičs i EBC przeciwko Łotwie, sygn. akt C-202/18 i C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139; 24 czerwca 2019 roku, w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615.
[374] Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku, sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615.
[375] Zob. wyroki TSUE z dni: 19 września 2006 roku, w sprawie Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du Barrenu de Luxemburg, sygn. akt C-506/04; 25 lipca 2018 roku, Minister for Justice and Equality, sygn. akt

organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym trybu powoływania sędziów, i wydawania w tym przedmiocie wiążących orzeczeń wyłącznie w zakresie zgodności z zasadami zapewnienia przez państwa członkowskie skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE) oraz prawa obywateli Unii do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy (art. 47 KPP).

Również ETPC dopuszcza możliwość badania trybu powołania sędziów w państwach będących stroną Konwencji. Trybunał strasburski formułuje w tym zakresie pojęcie „sądu ustanowionego ustawą", które ma szerokie znaczenie i obejmuje również proces mianowania sędziów w sposób zgodny z wymaganiami prawa krajowego[376]. W ocenie ETPC stwierdzenie naruszenia prawa krajowego, w tym wymogu bezstronności i niezawisłości w procedurze powołania sędziów stanowi naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ naruszenie to w każdym przypadku pozbawia postępowanie cechy rzetelności. ETPC respektuje interpretację sądów krajowych w zakresie naruszenia prawa, chyba że dojdzie do rażącego systemowego naruszenia norm prawa krajowego[377]. Trybunał „nie może kierować się pozorami, a musi ustalić, czy złamanie krajowych przepisów o powołaniu sędziów stworzyło realne ryzyko, że pozostałe władze, przede wszystkim – organy władzy wykonawczej, dopuściły się nieprawidłowej dyskrecjonalności (*undue disrection*), podważając rzetelność procesu powoływania w sposób nieprzewidziany przez przepisy prawa krajowego"[378]. ETPC wypracował trójstopniowy test mający zastosowanie przy ocenie procedury nominacyjnej sędziów w kontekście gwarancji określonych w art. 6 ust. 1 EKPC. Zdaniem Trybunału nie każda bowiem nieprawidłowość w powołaniu sędziów będzie prowadziła do naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą. Stosując wspomniany test Trybunał, po pierwsze, bada czy doszło do naruszenia prawa krajowego wraz z oceną stopnia tego naruszenia, biorąc pod uwagę między innymi orzeczenia sądów krajowych; po drugie, ustala, czy stwierdzone naruszenia prawa krajowego odnoszą się do fundamentalnych zasad w procedurze nominacji sędziowskich, np. merytorycznej oceny kandydatów; po trzecie, ocenia skuteczności środków w prawie krajowym, mających na celu zniwelowanie wadliwości w procedurze nominacyjnej sędziów w trakcie postępowania

C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586; 24 czerwca 2019 roku, w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615.

[376] Koncepcja „sądu ustanowionego ustawą" widoczna jest również w orzecznictwie TSUE (zob. przykładowo wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

[377] Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, HUDOC.

[378] *Ibidem*.

sądowego przed organem krajowym. Jeżeli Trybunał na podstawie przeprowadzonego testu uzna, że doszło do naruszenia prawa krajowego w procedurze powołania sędziego, które dotyczyło fundamentalnych kwestii i nie istniała w krajowym porządku prawnym procedura mająca na celu usunięcie tych wadliwości, to sąd składający się z takiego sędziego nie jest „sądem ustanowionym ustawą”[379]. Powierzenie kompetencji sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom powołanym nieprawidłowo narusza istotę prawa do sądu oraz godzi w zasadę pewności prawa, ponieważ ważność orzeczeń wydanych przez takie osoby może być kwestionowana.

Polska Konstytucja z 1997 roku wprowadziła system nominacji ograniczonej, tj. przez Prezydenta RP na wniosek KRS. Celem takiego modelu powoływania sędziów jest zapewnienie równowagi pomiędzy kompetencjami nominacyjnymi głowy państwa, a zasadą niezależności sądów jako organów odrębnej władzy. W art. 179 Konstytucji RP mowa jest o „powołaniu” sędziów. Trafnie przyjmuje się w doktrynie, że pojęcie to ma charakter wyłącznie ustrojowy i nie powinien być utożsamiany z terminologią przyjmowaną w prawie pracy[380]. Zdaniem Katarzyny Gonery „»powołanie« oznacza w tym przypadku powierzenie funkcji, władzy sądowniczej, zadań związanych z wymierzaniem sprawiedliwości, a nie sposób nawiązania stosunku pracy”[381]. Stosunek pełnienia urzędu przez sędziego ze względu na jego cechy (m.in. nieusuwalność, odpowiedzialność dyscyplinarna, immunitet procesowy, szczególne zasady przechodzenia w stan spoczynku) najbardziej jest zbliżony do stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania, jednakże mianowaniem nie jest, a w prawie pracy zbędnym jest doszukiwać się unormowań regulujących podstawę wykonywania zadań przez sędziego[382]. Jednocześnie ustrojodawca posługując się terminem „powołania” akcentuje odrębność obsadzania stanowisk sędziowskich w sądach powszechnych od tych obsadzanych w Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu, gdzie mowa o „wyborze”, którego dokonują organy władzy ustawodawczej, a Prezydent RP odbiera ślubowanie od tych kandydatów.

[379] Zob. m.in. wyroki ETPC z dni: 1 grudnia 2020 roku w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, HUDOC; 7 maja 2021 roku w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18, HUDOC oraz 22 lipca 2021 roku w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19, HUDOC. Szersze rozważania na temat trójstopniowego testu zaproponowanego przez ETPC zawarłem w część poświęconej KRS.

[380] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 179 Konstytucji…, op. cit.*, s. 4; podobnie zob. uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 roku, sygn. akt OPS 4/98. ONSA 1999 Nr 1, poz. 6 oraz wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. akt SK 57/06, OTK 2008 Nr 4A, poz. 63.

[381] K. Gonera, *Status pracowniczy sędziego. Czy sędzia jest pracownikiem?* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 40.

[382] Por. *Ibidem*, s. 40 oraz R. Borek-Buchajczuk, *Powołanie niewłaściwe*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 1/2011, s. 30.

Powołanie sędziego następuję na czas nieoznaczony. W Polsce nie obowiązuje zasada kadencyjności sędziów sądów powszechnych. Zakończenie sprawowania przez nich urzędu może nastąpić wyłącznie w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie, które związane są ze stanem zdrowia, przejściem w stan spoczynku lub dopuszczenia się przestępstwa albo przewinienia dyscyplinarnego, za którego orzeczono karę złożenia z urzędu.

Akt powołania ma charakter konkretny, co oznacza, że musi wskazywać szczebel sądu, jego wydział oraz siedzibę. Gwarantuje to nieprzenoszalność sędziego. Jednocześnie należy podkreślić, że awans sędziego wymaga ponownej procedury powołania ze względu na wyżej wskazaną cechę konkretności tego aktu. W wyniku awansu sędzia traci bowiem prawo do wykonywania funkcji wymiaru sprawiedliwości w sądzie niższego rzędu i zyskuje analogiczne uprawnienie w sądzie wyższego rzędu[383]. Z treści art. 180 Konstytucji RP wynika konieczność zagwarantowania sędziemu, że będzie pełnić swoje funkcje w określonym w akcie powołania sądzie (zarówno co do miejsca, jak i szczebla). Sędzia jest uprawiony wyłącznie do orzekania w sądzie wskazanym w akcie powołania[384].

Samo powołanie sędziego nie jest równoznaczne z możliwością rozpoczęcia pełnienia przez niego urzędu. Niezbędnym warunkiem wydawania wyroków w imieniu Rzeczpospolitej Polskiej jest złożenie ślubowania przed Prezydentem RP, którego uwieńczeniem staje się podpisanie jego tekstu. Niezłożenie ślubowania lub odmowa podpisu jego teksu jest równoznaczne z nieważnością powołania. W takim przypadku akt powołania wygasa z mocy prawa.

Powołanie sędziego na wniosek KRS wprowadza poważne ograniczenie kompetencji nominacyjnej Prezydenta RP. Mianowicie nie może on powołać na urząd sędziego osoby, która nie została przedstawiona przez KRS. Tym samym rola głowy państwa ogranicza się do zajęcia stanowiska w przedmiocie zaproponowanego kandydata. KRS realizuje swoje kompetencje w formie uchwał. Dotyczy to również podejmowania decyzji w sprawach indywidualnych sędziów, w tym przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie określonego kandydata na urząd sędziego (art. 33 ust. 1 i art. 44a ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa[385]). W przypadku, gdy na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, opracowuje się listę rekomendowanych kandydatów, kierując się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów oraz uwzględniając doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych,

[383] Zob. uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 roku, sygn. akt I KZP 28/01, OSNKW Nr 1-2/2002, poz. 3.
[384] Zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.
[385] Dz. U. z 2021 roku, poz. 269 tekst jedn.

rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ust. 1 i 2). Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie, podejmując uchwałę w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego określonych kandydatów, jednocześnie odrzucając kandydatury pozostałych (art. 37 ust. 1). Uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia, które sporządza się w terminie miesiąca od dnia podjęcia konkretnej uchwały, a następnie doręcza wraz z uzasadnieniem uczestnikom postępowania pouczając jednocześnie o sposobie wniesienia odwołania do SN (art. 42). Prawo do odwołania od rozstrzygnięć KRS zostało wyrażone w art. 44 ustawy, zgodnie z którym od uchwał Rady uczestnik postępowania może odwołać się do SN z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Wyjątkiem są sprawy indywidualne dotyczące powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN, w których nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Aktualne brzmienie powyższego przepisu zostało nadane ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o KRS oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[386], co było następstwem wyroku TK z dnia 25 marca 2019 roku, wydanego w sprawie o sygn. akt K 12/18, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z art. 184 Konstytucji RP regulacji, zgodnie z którymi w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN odwołanie przysługuje do NSA.

Charakter decyzji Rady w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziego, w tym możliwość wniesienia od niej środka zaskarżenia był wielokrotnie poruszany w orzecznictwie zarówno TK, jak i SN. TK wypracował pogląd zgodnie z którym ustawodawca ma obowiązek poddać kontroli sądowej indywidualne akty Rady, pozostawiając mu swobodę w sposobie uregulowania form i zakresu tej kontroli[387]. Stwierdził również, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje między innymi stanowiska sędziowskie, ponieważ biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości należy wykluczyć arbitralność w tym zakresie[388]. W wyroku z dnia 27 maja 2008 roku TK stwierdził, że KRS wydając indywidulane decyzje działa jako organ administracji publicznej, w związku z czym jej rozstrzygnięcia w tej części powinny podlegać ochronie sądowej, podkreślając jednocześnie,

[386] Dz. U. z 2019 roku, poz. 914. Przedtem – przez okres od dnia 1 stycznia 2018 roku do dnia 23 maja 2019 roku – odwołanie od decyzji KRS dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN przysługiwało do NSA. Przed zmianami w 2018 roku, tj. przed uchwaleniem ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 roku, poz. 3), odwołanie w postępowaniu przed Radą miało charakter jednolity i przysługiwało każdemu uczestnikowi do SN (również sędziom SN) z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowiły inaczej.
[387] Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1999 roku, sygn. akt P 6/99, OTK 1999 Nr 7, poz. 164.
[388] Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 43/06, OTK 2007 Nr 10A, poz. 130.

że sprawy indywidulane dotyczące sędziów mają charakter postępowania, którego przedmiotem jest sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[389]. W podobnym tonie wypowiedział się SN w uchwale z dnia 23 lipca 1992 roku w sprawie o sygn. akt III AZP 9/92, wskazując, że prawo do ochrony sądowej przysługuje każdemu na równych prawach, w tym również sędziom w zakresie pełnionego przez nich urzędu. Zasada ta jest immanentną cechą każdego demokratycznego państwa prawa. Nawet jeżeli regulacje ustawowe nie przyznają tego prawa wprost, to należy je wywieść z przepisów konstytucyjnych, w tym przede wszystkim z zasady demokratycznego państwa prawa oraz prawa do sądu[390]. TK w wyroku z dnia 25 marca 2019 roku stwierdzając niezgodność z Konstytucją przepisów przyznających prawo odwołania od uchwał Rady do NSA w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że sprawy przed KRS nie mają charakteru administracyjnego, a odwołania od uchwał Rady rozpatruje co do zasady SN. Zdaniem Trybunału, Rada nie jest organem administracji publicznej, a postępowanie przed nią nie ma charakteru postępowania administracyjnego. W ocenie Trybunału kognicja sądów administracyjnych ogranicza się do kontroli administracji publicznej, a przedmiotem ich rozstrzygnięć nie jest sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji[391].

Z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej konieczne jest, aby sędzia miał możliwość obrony swoich praw na drodze sądowej. Brak kontroli niezawisłego sądu w sprawach indywidualnych sędziów może prowadzić do nieuzasadnionego wywierania nacisku na poszczególnych sędziów przez członków KRS (w szczególności, przy obecnym sposobie ich wyboru, gdzie sędziowie stracili prawo wyboru członków Rady) przez samo zagrożenie przeforsowania w Radzie niekorzystnego dla danego sędziego rozstrzygnięcia, dotyczącego jego statusu służbowego. Prawo do kontroli sądowej rozstrzygnięć KRS w sprawach indywidulanych sędziów wynika z art. 2, art. 45 ust 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Standardy demokratycznego państwa prawa, prawa do sądu oraz zasada niezawisłości sędziowskiej wymagają, aby decyzje dotyczące statusu sędziów mogły być weryfikowane przez sądy korzystające z niezawisłości, podobnie jak sędziowie, których te rozstrzygnięcia dotyczą. Dlatego zaniechanie przez ustawodawcę uregulowania kwestii odwołania do sądu od decyzji

[389] Sygn. akt SK 57/06, OTK 2008 Nr 4A, poz. 63.
[390] OSNC 1994 Nr 7-8, poz. 147 oraz J. Zawistowski, *Prawo zaskarżenia do NSA uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o służbowym przeniesieniu sędziego. Glosa do uchwały SN z dnia 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92*, Państwo i Prawo nr 2/1993, s. 113 i n.
[391] Sygn. akt K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17. Należy mieć na uwadze, że wyrok ten został wydany w składzie, w którym zasiadała osoba wybrana na urząd sędziego Trybunału na miejsce już obsadzone, co rodzi wątpliwości co do legalności wyżej wymienionego orzeczenia (por. wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 roku w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18, HUDOC).

Rady w jakichkolwiek sprawach indywidualnych sędziów powoduje, iż prawo to powinno zostać bezpośrednio wywiedzione z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Regulacje zamykające drogę sądową kandydata na urząd sędziego SN w zakresie obejmującym uchwałę Rady o skierowaniu do Prezydenta RP wniosku o jego powołanie naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). W takiej sytuacji kandydat na stanowisko sędziego SN pozbawiony jest ochrony sądowej w sprawach dotyczących jego statusu zawodowego, podczas gdy sędziowie innych sądów taką ochronę mają przyznaną. Przypomnieć jeszcze raz należy, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje również stanowiska sędziowskie, a prawo do ochrony sądowej przysługuje każdemu na równych prawach, w tym również sędziom w zakresie pełnionego przez nich urzędu[392]. Powołanie sędziego jest wprawdzie szczególną procedurą nawiązania stosunku służbowego – uregulowaną na poziomie ustrojowym – nie oznacza to jednak, że sędziowie w zakresie dostępu do służby mają być pozbawieni fundamentalnego prawa do sądu przysługującego wszystkim na tym samych zasadach. Regulacje ustawy o KRS, zamykające drogę sadową w zakresie uchwały Rady o skierowaniu do Prezydenta RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN godzą również w zasadę niezawisłości. Kandydaci, będący już sędziami innych sądów, zainteresowani powołaniem na urząd sędziego SN, mogą bowiem odczuwać pokusę sprawowania urzędu w sposób zgodny z poglądami członków KRS, której obecnie niezależność jest podważana. Podobnie rzecz ma się z kandydatami, którzy urzędu sędziowskiego nie sprawują. Ich dotychczasowe osiągnięcia naukowe i zawodowe mogą być ocenianie przez Radę przez pryzmat określonych poglądów politycznych lub światopoglądowych. Brak możliwości wniesienia skutecznego odwołania od uchwał Rady do niezawisłego sądu powoduje, że akty te, pozostawione poza jakąkolwiek sądową kontrolą, stają się skuteczne pomimo, że mogą nosić cechy arbitralności. W konsekwencji istnieje uzasadniona obawa, że na stanowiska sędziów SN mogą być rekomendowani przez Radę osoby zależne od władzy politycznej, a co za tym idzie pozbawione przymiotu niezawisłości.

Powołanie do pełnienia urzędu sędziowskiego nie jest sprawą z zakresu podległości służbowej, ponieważ ocena kwalifikacji kandydata dokonuje się przez organ zewnętrzny. Skoro zatem postępowanie przed KRS obejmujące przedstawienie Prezydentowi RP kandydatów do powołania na stanowiska sędziowskie: po pierwsze, dotyczy sytuacji prawnej danej osoby i po drugie, jest dokonywane przez organ funkcjonujący poza strukturą sądów, to postępowanie to

[392] Zob. wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 43/06, OTK 2007 Nr 10A, poz. 130 oraz uchwała SN z dnia 23 lipca 1992 roku, sygn. akt III AZP 9/92, OSNC 1994 Nr 7-8, poz. 147.

ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[393]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym w razie milczenia ustawodawcy są objęte domniemaniem kontroli sądowej sądów powszechnych, które to domniemanie wynika z art. 177 Konstytucji RP[394]. Pomimo wskazania przez ustawodawcę, że w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN odwołanie nie przysługuje, to środek taki jest dopuszczalny na zasadzie bezpośredniego stosowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z domniemaniem zawartym w art. 177 Konstytucji RP kontrolę sądową w tym zakresie sprawują sądy powszechne.

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 roku wydanym w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18 TSUE stwierdził, że sądy krajowe mają obowiązek badania, czy w konkretnych okolicznościach zakres odwołania od uchwał KRS obejmującego rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN „umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie”[395]. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału sądy krajowe na gruncie konkretnych spraw mają obowiązek badania, czy orzeka sędzia wyłoniony w procedurze, w której zapewniono odpowiednie gwarancje kontroli sądowej uchwał KRS dotyczących przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na sędziego. Z całą pewnością brak odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN takich gwarancji spełniać nie będzie, co może doprowadzić do kwestionowania przez sądy krajowe prawidłowości powołania na urząd sędziego SN na podstawie uchwał Rady po zmianach w 2019 roku. Będzie to miało również bezpośredni wpływ na legalność wydawanych przez takich sędziów orzeczeń[396].

W wyroku z dnia 2 marca 2021 roku w sprawie A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, sygn. akt C-824/18. TSUE podzielił zapatrywanie wyrażone w wyroku wydanym w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18, a ponadto wskazał, że gdyby sąd krajowy doszedł do wniosku, że przyjęcie zmian ustawodawczych w 2019 roku w ustawie o KRS nastąpiło z naruszeniem prawa Unii, to na zasadzie pierwszeństwa tego prawa może odstąpić od stosowania niezgodnych z prawem unijnym zmian legislacyjnych

[393] Szerzej zob. wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. akt SK 57/06, OTK 2008 Nr 4A, poz. 63.
[394] Zob. wyroki TK z dni: 10 lipca 2000 roku, sygn. akt SK 12/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 143; 9 grudnia 2003 roku, sygn. akt P 9/02, OTK 2003 Nr 9A, poz. 100; 19 października 2010 roku, sygn. akt P 10/10, OTK 2010 Nr 8A, poz. 78 oraz postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 53/06, OTK 2007 Nr 10A, poz. 139.
[395] ECLI:EU:C:2019:982.
[396] *Ibidem*.

(bez względu, czy mają one charakter ustawowy, czy ustrojowy) i dalej uznawać swoją wcześniejszą właściwość do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed dokonaniem tych zmian. TSUE podkreślił, że regulacje uniemożliwiające odwołanie od uchwał Rady w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN mogą sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiejkolwiek kontroli sądowej powołań na stanowiska sędziowskie w SN po ukonstytuowaniu się nowego, kwestionowanego składu KRS. W następnej kolejności Trybunał wskazał, że zmiany, które nastąpiły w Polsce w 2018 roku mogą być niezgodne z prawem Unii, jeżeli wzbudzają w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w procedurze określonej w ustawie o KRS wobec czynników zewnętrznych, szczególnie wobec interesów władzy państwowej[397].

W wyżej wymienionym wyroku Trybunał odniósł się również do obowiązujących w okresie od dnia 27 listopada 2018 roku do dnia 22 maja 2019 roku art. 44 ust. 1 b i 4 ustawy o KRS. Przepisy te przewidywały, że jeżeli wszyscy uczestnicy postępowania przed Radą nie zaskarżyli uchwały Rady w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego SN, to stawała się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania (art. 44 ust. 1b). Natomiast w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN uchylenie przez NSA uchwały KRS o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN powodowało automatycznie przyjęcie zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w SN, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez NSA postępowanie przed KRS nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w SN objęte obwieszczeniem. W ocenie TSUE powyższe przepisy w istocie niweczyły skuteczną kontrolę sądową uchwał Rady i mogły prowadzić do wadliwych powołań sędziów SN przez Prezydenta RP. Uchwały Rady mogły stać się bowiem prawomocne jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez NSA, co tworzyło jedynie fikcję kontroli sądowej, skoro stwierdzenie przez organy sądowe nieprawidłowości nie wywierało praktycznie żadnych skutków prawnych, w szczególności nie powodowało wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Rady dotkniętej wadą[398].

[397] ECLI:EU:C:2021:153.
[398] ECLI:EU:C:2021:153.

Kolejne wątpliwości konstytucyjne wzbudza art. 45b ustawy o KRS, zgodnie z którym „W razie powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego postępowanie w sprawie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na tym stanowisku, w zakresie dotyczącym uchwały zawierającej wniosek o powołanie na tym stanowisku, umarza się z mocy prawa. W pozostałym zakresie w razie uwzględnienia przez sąd odwołania osoby, która była uczestnikiem postępowania w sprawie dotyczącej kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, osoba ta może ubiegać się o urząd w kolejnym postępowaniu nominacyjnym na stanowisko sędziego w tym samym lub równorzędnym sądzie, zaś Rada obowiązana jest uwzględnić w tym postępowaniu okoliczności, określone w orzeczeniu sądu". Przepis ten przesądza o tym, że uchwała Rady w przedmiocie wniosku o powołanie sędziego nie ulega wstrzymaniu do czasu rozpatrzenia odwołania, a Prezydent RP może bez żadnych przeszkód powołać sędziego na podstawie wniosku Rady, pomimo że sprawa dotycząca odwołania od uchwały w przedmiocie tego wniosku jest w toku. Co należy podkreślić, wstrzymanie takiej uchwały nie jest możliwe w trybie zabezpieczenia przy odpowiednim zastosowaniu ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego[399]. Regulacje te mogą sankcjonować powołanie na urząd sędziowski osób niespełniających ustawowych wymagań. Zanim bowiem SN rozpatrzy odwołanie od uchwały Rady, Prezydent RP może wręczyć akt powołania. Jedyną „korzyścią" jaką odnosi osoba, której odwołanie zostało rozpatrzone pozytywnie (co najczęściej oznacza, że powinna zostać przedstawiona przez Radę Prezydentowi RP) jest fakt, iż będzie mogła ubiegać się o urząd w kolejnym postępowaniu w tym samym lub równorzędnym sądzie (takie uprawnienia kandydat zawsze będzie miał jeżeli będzie spełniał ustawowe wymagania), zaś Rada obowiązana jest uwzględnić w tym postępowaniu okoliczności określone w orzeczeniu sądu. Omawiany przepis w istocie pozwala na sankcjonowanie wadliwych powołań sędziowskich, ponieważ orzeczenie sądowe stwierdzające wadliwość takiego powołania nie będzie wywierało skutków prawnych w postaci nieważności uchwały Rady w przedmiocie przedstawienia wniosku Prezydentowi RP o powołanie konkretnej osoby na stanowisko sędziego. W konsekwencji regulacje te naruszają prawa kandydatów do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), a także zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

[399] Dz. U. z 2021 roku, poz. 1805, tekst jedn. Tak m.in. SN w wyroku z dnia 16 października 2019 roku, sygn. akt I NOZP 2/19, OSNKN 2020 Nr 3, poz. 17.

Wskazując na zakres badania KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata do pełnienia urzędu sędziowskiego, Sąd Najwyższy stwierdził, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia KRS jest niedopuszczalna. Natomiast konieczna jest kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli zagwarantowanych w tym przypadku w art. 60 Konstytucji RP, tj. prawa do równego dostępu do służby publicznej. Dlatego „ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie powinna obejmować kontrolę postępowania pod względem jego zgodności z prawem, a więc powinna być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej *in casu* procedury oceny kandydata i w efekcie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. W związku z tym zakres kognicji Sądu Najwyższego rozpoznającego odwołanie w takiej sprawie jest ograniczony do kontroli pod względem legalności przestrzegania procedur prawnych w aspekcie stosowania jednolitych kryteriów i respektowania jednakowych zasad dostępu do służby publicznej. Niedopuszczalna jest natomiast merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady co do oceny kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby. Kontrola Sądu Najwyższego nie oznacza bowiem, że uczestniczy on w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego”[400]. W orzecznictwie trafnie przyjmuje się ponadto, że przedmiotem kontroli sprawowanej przez sąd jest formalny aspekt dostępu do służby, a nie sama ocena kwalifikacji, czy też predyspozycji danej osoby z punktu widzenia ustawowych kryteriów stosowanych w ramach postępowania przed Radą. W innym wypadku doszłoby do naruszenia kompetencji Rady wynikającej z art. 179 Konstytucji RP. SN co do zasady nie posiada zatem uprawnienia do oceny doboru kryteriów oraz przywiązania większej wagi do niektórych z nich przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie. Nie dotyczy to sytuacji, gdy ocena kandydata narusza podstawowe zasady prawne lub opiera się na zastosowaniu niedozwolonych kryteriów oceny[401]. W przypadku dochowania przez Radę procedur ustawowych, SN nie może dokonywać oceny dlaczego te, a nie inne kryteria, miały charakter decydujący, chyba że w ich świetle kandydaci wykazują ekstremalne różnice, co mogłyby uzasadniać przyjęcie naruszenia procedury lub przekroczenie granic swobodnego uznania. Kognicja SN obejmuje zatem obok zgodności z prawem zastosowanych kryteriów (przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych) również poprawność ich zastosowania w warstwie metodologicznej.

[400] Wyrok SN z dnia 25 maja 2017 roku, sygn. akt III KRS 11/17, LEX nr 2334873.
[401] Zob. wyroki SN z dni: 20 października 2009 roku, sygn. akt III KRS 13/09, OSNP 2011 Nr 13-14, poz. 196; 17 sierpnia 2010 roku, sygn. akt III KRS 6/10, OSNP 2012 Nr 1-2, poz. 25; 5 sierpnia 2011 roku, sygn. akt III KRS 10/11, LEX nr 1001316; 5 sierpnia 2011 roku, sygn. akt III KRS 11/11, LEX nr 1001318; 20 września 2011 roku, sygn. akt III KRS 13/11, LEX nr 1001319; 15 grudnia 2011 roku, sygn. akt III KRS 12/11, LEX nr 1106742.

Katalog kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie ma charakter otwarty, a wyliczenie wskazane w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS należy traktować jako przykładowe. Przepis ten nie hierarchizuje również przymiotów, jakimi powinna odznaczać się osoba ubiegająca o urząd sędziowski[402]. W istocie KRS podejmując decyzje o wyborze kandydata może opierać się na kryteriach, które są nieznane ustawie. Rozwiązanie takie jest krytykowane w doktrynie[403]. Podkreśla się, że brak zamkniętego katalogu kryteriów jakimi powinna kierować się Rada rodzi niebezpieczeństwo naruszenia konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Osoby ubiegające się o stanowiska sędziowskie nie znają bowiem warunków stanowiących podstawę wyboru i mogą być zaskakiwani powoływaniem się przez Radę na kryteria nieznane ustawie[404]. Dariusz Drajewicz postuluje wprowadzenie sytemu punktowego, gdzie kandydaci za poszczególne osiągnięcia i inne elementy dotychczasowej drogi zawodowej oraz naukowej otrzymywaliby punkty. Kandydat, który osiągnie ich największą ilość powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP przez KRS na podstawie art. 179 Konstytucji RP[405]. Rozwiązanie proponowane przez autora wydaje się rozsądne, ale tylko wtedy, gdy zostanie wprowadzony zamknięty katalog kryteriów oceny kandydatów[406]. W innym wypadku nadal istniałaby możliwość powoływania się na kryteria nieznane ustawie, co w istocie niewiele zmieniłoby w systemie oceny.

Obecnie ukształtowany system oceny kandydatów przez KRS nie chroni przez arbitralnością podejmowania decyzji w zakresie wyboru konkretnych osób do przedstawienia

[402] Zob. wyrok SN z dnia 24 czerwca 2015 roku, sygn. akt III KRS 21/15, LEX nr 1793704.
[403] Zob. m.in. D. Drajewicz, *Kryteria powołania na stanowisko sędziego*, Przegląd Sądowy nr 2/2017, s. 83.
[404] *Ibidem*, s. 83.
[405] *Ibidem*, s. 84-85.
[406] Jednym z takich kryteriów mogłaby być obowiązkowa asesura przed powołaniem na stanowisko sędziego oraz zwiększenie kompetencji asesorów sędziowskich i w ten sposób zrównania ich z kompetencjami sędziów sądów rejonowych. Obecnie asesorzy nie mają uprawnień do stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym wobec zatrzymanego przekazanego do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania, rozpoznawania zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, na postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia i na postanowienia o umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw, spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz spraw należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw (art. 2 § 1a ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku p.u.s.p.). Ponadto warto zwrócić uwagę na rozwiązania amerykańskie. W Stanach Zjednoczonych przy ocenie kandydata na stanowisko sędziego udział bierze kilka organów. Sędziów powołuje Prezydent, rekomendacji udziela Senacka Komisja Sędziowska, przeszłość kandydata sprawdza Federalne Biuro Śledcze, natomiast adwokatura wydaje listy uwierzytelniające. Nie można również zapominać o roli mediów amerykańskich, które również „prześwietlają" kandydata na stanowisko sędziowskie. Tak dokładna selekcja związana jest z poczuciem Amerykanów, iż urząd sędziowski w karierze prawnika powinien być jej zwieńczeniem. Dlatego też musi być to osoba o najwyższych cechach moralnych, o mocnym i pewnym charakterze, której wewnętrzna niezależność jest niekwestionowana (R. D. Cudahy, *The Independence of the Judiciary,* IRPL nr 3-4/1992). Warto zastanowić się nad wprowadzeniem podobnych rozwiązań w naszym systemie prawnym, co pozwoliłoby na dokładniejszą selekcję kandydatów na urząd sędziowski, a co za tym idzie powoływania tylko tych „najlepszych", również pod względem moralnym.

Prezydentowi RP celem powołania na urząd sędziowski. Naraża natomiast system nominacyjny na podejmowanie decyzji w oparciu o osobiste preferencje członków Rady. Wprowadzenie systemu punktowego oraz zamkniętego katalogu kryteriów oceny pozwoli na wykluczenie arbitralności działania organów przeprowadzających postępowanie rekrutacyjne oraz stworzenie jednolitego i transparentnego systemu oceny.

Zakres ustawowej regulacji kończy się na etapie przekazania wniosku KRS Prezydentowi RP. Dalsze postępowanie nie zostało określone na poziomie ustawowym. Powoływanie sędziów jest prerogatywą Prezydenta RP, co wynika wprost z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Oznacza to, że realizacja tego osobistego uprawnienia głowy państwa nie wymaga kontrasygnaty premiera[407]. W doktrynie podkreśla się, że brak konieczności kontrasygnaty w procedurze powoływania sędziów należy rozumieć nie tyle jako wzmocnienie pozycji Prezydenta RP, ale podkreślenie niezależności sądownictwa od rządu i podległych mu organów[408].

W doktrynie nie ma jednolitego stanowiska co do tego, czy Prezydent RP może odmówić powołania określonych osób na stanowiska sędziowskie przedstawionych przez KRS, co zdarzało się w praktyce[409]. Zdaniem Leszka Garlickiego posługiwanie się przez ustrojodawcę terminem „wniosku" oznacza nic innego jak to, że nie ma ono dla głowy państwa wiążącego charakteru, nawet jeżeli złożenie wniosku w procedurze nominacyjnej jest obligatoryjne[410]. Prowadzi to do konstatacji, iż do skutecznego powołania sędziego dochodzi wyłącznie na skutek współdziałania tych dwóch organów, a Prezydentowi RP przysługuje prawo do odmowy powołania, tak jak KRS prawo do wyboru kandydatów w procesie nominacyjnym. Podobne stanowisko prezentuje Jarosław Sułkowski wskazując ponadto, że gdyby uznać, iż Prezydent RP jest bezwzględnie związany wnioskiem Rady, to utracony zostałby element hamowania i równoważenia się władz, a kompetencja Prezydenta RP byłaby sprowadzona do ceremonialnego charakteru[411]. Podkreśla się jednak, że odmowa uwzględnienia wniosku Rady powinna mieć miejsce w nadzwyczajnych okolicznościach i być uzasadniona ważnymi względami natury konstytucyjnej, a więc względami wynikającymi z

[407] Zob. A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sejmowy nr 1/2004 s. 18; J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, Przegląd Sejmowy nr 4/2008, s. 59-60; M. Pilich, *Glosa do postanowienia SN z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09*, Przegląd Sejmowy nr 4/2010/4, s. 217-218.
[408] L. Garlicki, *Komentarz do art. 179 Konstytucji…, op. cit.*, 5.
[409] W 2008 roku Prezydent RP Lech Kaczyński odmówił powołania sędziów przedstawionych przez KRS wydając postanowienie o odmowie powołania, które jednak nie zawierało uzasadnienia. Podobnie w 2016 roku postąpił Prezydent RP Andrzej Duda.
[410] L. Garlicki, *Komentarz do art. 179 Konstytucji…, op. cit.*, 5.
[411] J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 53-54.

obowiązków i odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa. Decyzja o odmowie powołania powinna zawierać uzasadnienie rozumiane jako element dokumentu procesowego, czyli postanowienia o odmowie powołania, wydanego na podstawie art. 179 Konstytucji RP w związku z art. 142 ust. 2 Konstytucji RP[412]. W podobnym tonie wypowiedział się TK w wyroku z dnia 6 czerwca 2012 roku stwierdzając, iż „nie ulega wątpliwości, że co prawda swoboda działania Prezydenta ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec kandydata zaproponowanego przez KRS, jednakże ujęcie kompetencji w zakresie powoływania sędziów w formę prerogatywy podkreśla, że Prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS, przy czym odmowa powinna mieć miejsce tylko w sytuacji nadzwyczajnej i musiałoby ją poprzedzać przedstawienie KRS zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta”[413]. W innym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że należy wykluczyć arbitralność przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich zważywszy na zasadę niezawisłości sędziów[414].

Na uprawnienie głowy państwa do odmowy powołania na stanowisko sędziowskie wskazuje również NSA. W jednym z jego orzeczeń stwierdzono, że „powoływanie sędziów przez Prezydenta nie jest (…) uprawnieniem z zakresu administracji publicznej lecz stosowaniem norm konstytucyjnych W ramach kompetencji Prezydenta z art. 179 Konstytucji RP mieści się uprawnienie do odmowy uwzględnienia wniosku KRS. Nie ma sporów co do tego, że prawo odmowy powołania sędziego powinno być rezultatem wykonywania przez Prezydenta zadań, jakie postawiła przed nim Konstytucja, a więc czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent ma prawo odmowy uwzględnienia wysuniętych przez KRS wniosków, jeżeli sprzeciwiłaby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja”[415].

Podzielam stanowisko judykatury, że uprawnienie do powołania sędziego jako prerogatywa Prezydenta RP pozostaje w jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności. Nie oznacza to jednak, że głowa państwa może działać dowolnie i podejmować arbitralne decyzje w tej materii. Prerogatywa nie jest równoznaczna z dyskrecjonalnością lub uznaniowością w decyzji[416]. Dlatego też odmowa powołania sędziego nawet jeżeli nie podlega kontroli sądowej,

---

[412] Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 179 Konstytucji…, op. cit.*, 5; J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 54.oraz postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 roku, sygn. akt I OSK 857/17, LEX nr 2441401.
[413] Sygn. akt K 18/09, OTK 2012 Nr 6A, poz. 63.
[414] Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. akt SK 57/06, OTK 2008 Nr 4A, poz. 63.
[415] Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 roku, sygn. akt I OSK 857/17, LEX nr 2441401.
[416] Zob. J. Ciapała, *Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie powoływania sędziów. Refleksje krytyczne*, Gdańskie Studia Prawnicze tom XL/2018, s. 499; M. Wrzołek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. oraz*

powinna być uzasadniona ochroną wartości określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP. Dodatkowo uzasadnienie podjętej decyzji powinno zostać podane do wiadomości co najmniej osoby, której dotyczy oraz przesłane KRS wraz ze zwrotem wniosku w celu umożliwienia reasumpcji uchwały[417].

Wykonywanie przez Prezydenta RP jego prerogatyw nie może prowadzić do naruszenia innych przepisów Konstytucji RP, w szczególności praw i wolności obywatelskich. Prezydenta, podobnie jak wszystkie inne organy państwa, obejmuje bowiem zasada legalności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP. Jak trafnie wskazywał John Locke, prerogatywa to władza, która „służy dobru społeczności, stosowanie do celu rządu i pokładanego w nim zaufania, wtedy stanowi ona niewątpliwie i bezspornie prerogatywę i nikt nie będzie stawiał tego pod znakiem zapytania"[418]. Jeżeli korzystanie z prerogatyw narusza standardy praworządności, to działanie takie nie korzysta z ochrony prawnej. Åke Frändberg wskazuje, że w demokratycznym państwie prawa każda władza powinna podlegać pewnym ograniczeniom, a ten kto ją sprawuje musi wobec tego ponosić odpowiedzialność za jej użycie w sposób niezgodny z prawem[419].

W judykaturze panuje pogląd, że postanowienie głowy państwa o odmowie powołania na stanowisko sędziowskie nie ma charakteru aktu z zakresu administracji publicznej, ale aktu o charakterze ustrojowym, co pozwala na stwierdzenie, iż Prezydent RP, wydający postanowienie w przedmiocie powołania sędziego, nie jest organem administracyjnym w znaczeniu funkcjonalnym. Sądy administracyjne nie mają zatem uprawnienia do kontroli aktu powołania sędziego wydanego przez głowę państwa[420]. Pomimo jednoznacznego stanowiska judykatury w powyższej materii część polskich autorów postuluje poddanie kompetencji Prezydenta RP do powołania sędziów kontroli sądownictwa administracyjnego ze względu na to, że w przeciwnym wypadku pozbawia się jednostki jakiejkolwiek ochrony. Podkreśla się

orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia, Palestra nr 5/2020, s. 80-81 oraz J. Ciapała, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, Państwo i Prawo nr 10/2022, s. 247-248.

[417] Podobnie zob. R. Piotrowski, *Opinia o zgodności z Konstytucją postanowienia Prezydenta RP odmawiającego powołania na urząd sędziego mimo wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie powołania*, Warszawa 2016, s. 20-21.

[418] J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 279.

[419] Å. Frändberg, *From Rechtsstaat to Universal Law-State: An Essay in Philosophical Jurisprudence*, Heidelberg-Nowy Jork, Dordrecht, Londyn 2014, s. 50.

[420] Zob. postanowienia NSA z dni: 16 października 2012 roku, sygn. akt I OSK 1885/12, LEX nr 1264630; 7 grudnia 2017 roku, sygn. akt I OSK 857/17, OSP 2018 Nr 5, poz. 54 oraz 25 kwietnia 2019 roku, sygn. akt II GZ 62/19, LEX nr 2673937. Podobnie zob. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 174; A. Kijowski, *Odrębność statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sądowy nr 1/2004, s. 6 oraz P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 83.

ponadto okoliczność, iż Prezydent RP realizując swoje funkcje czerpie z prawa administracyjnego oraz że relacja pomiędzy Prezydentem a kandydatem na urząd sędziego charakteryzuje się typową dla prawa publicznego władczością jednego z podmiotów nad drugim, a akt powołania wywołuje konsekwencje w sferze wolności i praw konstytucyjnych[421].

Zgadzam się z poglądami, które odmawiają poddania kontroli sądowej w zakresie prerogatyw Prezydenta RP. Realizacja osobistych uprawnień głowy państwa nie stanowi materii prawa administracyjnego, nawet jeżeli dochodzi do kształtowania prawa i obowiązków obywateli. Nie podzielam natomiast stanowiska, że sędzia powołany przez Prezydenta RP z naruszeniem procedury jest sędzią skutecznie powołanym. Jednym z głównych wątków rozważań na ten temat w orzecznictwie podaje się, że korzystanie z prerogatyw Prezydenta RP konsumuje, czy też niweluje błędy, którymi mogła być dotknięta wcześniejsza faza procedury powołania sędziów[422]. Argumentacja taka całkowicie odrywa od siebie dwie fazy postępowania – postępowanie przed KRS i postępowanie przed Prezydentem RP. W istocie orzecznictwo sądowe czyni zbędną procedurę przed KRS, skoro nie ma ona znaczenia dla oceny skutków prawnych powołania sędziego. Wszelkie bowiem nieprawidłowości na tym etapie byłyby bowiem dla Prezydenta RP zdarzeniami prawnie neutralnymi. Zbigniew Kmieciak zadaje w tym zakresie pytanie: „Czy tworzenie pewnej procedury po to, aby następnie uznać, że nie musimy jej przestrzegać lub co najmniej możemy bagatelizować następstwa dotkniętych ewidentnymi ułomnościami zachowań, jest do pogodzenia z zasadami państwa prawnego?”[423]. Zwolennicy odpowiedzi twierdzącej nie dostrzegają tego, że Prezydent RP działa na podstawie i w granicach prawach (art. 7 Konstytucji RP). Przyznanie Prezydentowi osobistych uprawnień w formie prerogatyw nie oznacza, że może je wykonywać w sposób dowolny, ale również nie może jej wykonywać w sposób instrumentalny[424]. Prezydent RP powinien zatem odmówić powołania sędziego jeżeli procedura przed KRS była wadliwa.

---

[421] Zob. m.in. J. Sułkowski, op. cit., s. 54-59; J. Ciapała, op. cit., s. 503; Z. Kmieciak, *Rozłączność kompetencji organów władzy w świetle orzecznictwa sądowego w przedmiocie ochrony praworządności*, Państwo i Prawo nr 10/2020, s. 120-122.

[422] Por. najnowsze orzeczenia w tej materii: uchwała 7 sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN z dnia 8 stycznia 2020 roku, sygn. akt I NOZP 3/19, OSNKN 2020 Nr 2, poz. 10; postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2020 roku sygn. akt I OSK 1917/18, LEX nr 2774848 oraz wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 roku, sygn. akt III FSK 3626/21, LEX nr 3168649.

[423] Z. Kmieciak, *Konsekwencje powołania do pełnienia urzędu sędziego sądu administracyjnego lub asesora w wojewódzkim sądzie administracyjnym po przeprowadzeniu postępowania, które mogło być dotknięte wadą prawną. Glosa do wyroku NSA z 4.11.2021 r., III FSK 3626/21*, Państwo i Prawo nr 4/2022, s. 163.

[424] Por. podobnie S. Wronkowska, *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym a Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, Palestra nr 5/2020, s. 50 oraz Z. Kmieciak, *Rozłączność kompetencji…, op. cit.*, s. 120.

Na temat wadliwości powołania sędziów wypowiedział się TSUE w wyroku z dnia 6 października 2021 roku w sprawie C-487/19 zainicjowanej przez W. Ż. TSUE stanął na stanowisku, że jeżeli podczas procesu powołania sędziego dopuszczono się naruszeń norm o takiej wadze, że w ich efekcie władza wykonawcza uzyskała uprawnienia dyskrecjonalne nieprzysługujące jej na mocy prawa, to został naruszony warunek ustanowienia sądu na mocy ustawy. Skutkuje to tym, że osoba powołana z takim naruszeniem nie jest sędzią w rozumienia prawa UE. Orzeczenie zapadło w związku z powołaniem A.S. na urząd sędziego pomimo odwołania od uchwały KRS zawierającej wniosek o jego powołanie przez inne osoby biorące udział w tym postępowaniu oraz wstrzymaniu uchwały KRS prawomocnym postanowieniem NSA. Pozostawiając ostateczną ocenę sądowi odsyłającemu, TSUE doszedł do wniosku, że powyżej opisane naruszenie prawa jest na tyle poważne i dotyczy podstawowych norm ustrojowych, że może prowadzić to do wniosku, iż sąd obsadzony w takich okolicznościach nie spełnia wymogów z art. 19 ust. 1 TUE. TSUE wskazał ponadto, że orzeczenia wydane przez takie osoby mogą zostać uznane za niebyłe[425]. TSUE stanął zatem na stanowisku, że samo powołanie sędziego przez Prezydenta RP nie oznacza, że mianowane to jest legalne. Spełnione muszą być również inne warunki, przewidziane w prawie krajowym, a całokształt procedury powołania nie powinien powodować wątpliwości co do bezstronności takiego sędziego. Jednocześnie TSUE dopuszcza możliwość badania statusu sędziów przez inne organy krajowe, w tym inne sądy, pod kątem ich niezależności od czynników zewnętrznych, w szczególności od czynników politycznych[426].

Podzielam stanowisko, że powołanie sędziego przez Prezydenta RP nie konwaliduje wad proceduralnych na wcześniejszym etapie procedury nominacyjnej przed KRS. Na tym tle problematyczna może być kwestia statusu sędziego powołanego na urząd sędziowski pomimo wad proceduralnych. W tym kontekście warto rozważyć zdanie Zbigniewa Kmieciaka, że wady takie nie zawsze prowadzą do uznania, że dany sędzia został powołany nielegalnie. W ocenie przedstawiciela doktryny dopiero zaistnienie wad o takim charakterze, że organy władzy wykonawczej zyskały uprawnienie do dyskrecjonalnego wyboru konkretnych osób na stanowiska sędziowskie, powoduje że osoby takie nie mogą być uznane za sędziów, a wydane przez nich orzeczenia są orzeczeniami nieistniejącym[427].

[425] ECLI:EU:C:2021:798.
[426] Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.
[427] Zob. podobnie Z. Kmieciak, *Konsekwencje powołania…, op. cit.*, s. 163.

Reasumując należy podkreślić, że sposób powołania sędziów ma decydujące znaczenie dla zagwarantowania realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej. Dbać należy bowiem o to, aby na stanowiska sędziowskie powoływać osoby o odpowiednich kwalifikacjach oraz cechach charakteru. Niestety dotychczasowe rozwiązania ustawowe oraz praktyka temu nie służą. Praktyka ta dotyczy między innymi sytuacji, w której głowa państwa bez ważnego powodu wskazanego w art. 124 ust. 2 Konstytucji RP i bez uzasadnienia odmawia powołania na stanowisko sędziego osobę wskazaną przez KRS, co stwarza zagrożenie powstania nieuzasadnionej presji na innych kandydatach lub sędziach (w zakresie ich awansu) odnośnie określonego zachowania, znajdującego aprobatę Prezydenta RP. Wywołuje to „efekt mrożący". Tak samo należy ocenić zbyt długo trwającą procedurę rozpatrywania kandydatów sędziowskich, ponieważ osoby te mogą mieć wówczas wrażenie, iż ich działalność orzecznicza jest przedmiotowej wnikliwej analizy prezydenckich urzędników, co może skłaniać niektórych z nich do wydawania rozstrzygnięć zgodnych z oczekiwaniami podmiotów oceniających.

Uchybienia w procedurze nominacyjnej przed Radą lub niespełnianie przez kandydata ustawowych wymogów przesądza o wadliwości powołania na urząd sędziego, również w sytuacji, gdy Prezydent RP skorzysta w uprawnienia przewidzianego w art. 179 Konstytucji RP, a następnie odbierze ślubowanie. Samo powołanie przez głowę państwa na wniosek KRS oraz złożenie ślubowania nie przesądza bowiem o tym, że kandydat w sposób skuteczny staje się sędzią. Akty prawne organów władzy ustawodawczej i wykonawczej nie zawsze wystarczają do legitymizacji „sądu ustanowionego ustawą", składającego się sędziów o odpowiednich kwalifikacjach, a także niezawisłych i bezstronnych. Konieczna jest również następcza kontrola prawidłowości powołania sędziego, w szczególności gdy wątpliwości budzą instytucjonalne gwarancje tej procedury. Powołanie sędziego w wadliwej procedurze w istotny sposób narusza prawo do sądu stron procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) – z uwagi na naruszenie standardu niezawisłości i bezstronności. Natomiast w aspekcie praw kandydatów na sędziego może naruszać prawo do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach dla wszystkich (art. 60 Konstytucji RP). Z uwagi na brak kontroli prerogatywy Prezydenta RP nie istnieje mechanizm badania legalności powołania sędziów. W mojej ocenie jeżeli sędzia został powołany wadliwie, w sposób prowadzący do wniosku, że organy władzy wykonawczej zyskały uprawnienie do dyskrecjonalnego wyboru konkretnych osób na stanowiska sędziowskie, to orzeczenia wydane przez takiego sędziego nie są orzeczeniami zgodnymi z prawem. W takiej sytuacji to na sądach powszechnym, m.in. w ramach kontroli instancyjnej spoczywa obowiązek oceny powołania takiego sędziego w kontekście zgodności z prawem wydanego przez niego orzeczenia.

1.2 Immunitet sędziowski

Instytucja immunitetu sędziowskiego jako jedna z gwarancji niezawisłości sędziowskiej polega na zakazie pociągania do odpowiedzialności karnej, pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej bez uzyskania zgody właściwego sądu wydanej w odpowiedniej procedurze. Swoje źródło ma w art. 181 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego".

Immunitet sędziowski ma służyć nie tyle samym sędziom, ale również interesom podsądnych obywateli w realizacji ich prawa do sądu, zwłaszcza gdy ich przeciwnikiem procesowym jest organ władzy publicznej[428]. TK podkreślił, że immunitet sędziowski stanowi „mechanizm służący stabilizacji, niezbędnej dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jako jednej z władz konstytucyjnych i zabezpieczających (między innymi) sądy i sędziów w ich niezależnym orzekaniu"[429]. Istotę immunitetu sędziowskiego w podobny sposób ujął SN, który stwierdził, że instytucja ta sprowadza się do przyznania sędziom „uprawnienia zwalniającego ich z podlegania powszechnie wiążącym obowiązkom prawnym ze względu na konieczność zapewnienia wymiarowi sprawiedliwości oraz obywatelom wykonywania zadań jurysdykcyjnych w sposób wolny od jakichkolwiek wpływów i nacisków"[430]. W świetle konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) immunitet stanowi wyjątek do powszechnych zasad odpowiedzialności karnej i dlatego nie może podlegać interpretacji rozszerzającej, a sposób jego wykładni musi być podporządkowany realizacji jego ustrojowej funkcji[431]. W dotychczasowym orzecznictwie TK podkreślał znaczenie immunitetu sędziowskiego jako instytucji kluczowej w ochronie niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. W tym kontekście wskazywał na najistotniejsze cechy immunitetu:

[428] Por. B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, Przegląd Prawa i Administracji nr LXXXV (85)/2011, s. 153.
[429] Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 roku, sygn. akt K 39/07, OTK 2007 Nr 10A, poz. 129.
[430] Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2014 roku, sygn. akt II CSK 407/13, OSNC 2015 Nr 4, poz. 47.
[431] Zob. uchwała SN z dnia 24 lutego 1998 roku, sygn. akt I KZP 36/97, OSNKW 1998 Nr 3-4, poz. 12.

„– Formalny immunitet sędziowski służy stabilizacji, niezbędnej dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jako jednej z władz konstytucyjnych, i zabezpiecza sądy i sędziów w ich niezależnym orzekaniu. Immunitet ma swój aspekt podmiotowy (subiektywny), przejawiający się w tym, że chroni konkretną osobę. Jednakże ów doniosły ochronny skutek wobec konkretnej osoby ma charakter wtórny, w tym znaczeniu, że uzupełnia zasadniczy cel i *ratio* immunitetu formalnego, jakim jest ochrona należytego, bo niezależnego i wolnego od nacisków, działania wymiaru sprawiedliwości.

– Immunitet zabezpiecza odrębność wymiaru sprawiedliwości od innych władz, chroniąc piastunów wymiaru sprawiedliwości przed prowokacją i retorsją, a także przed naciskami (choćby pośrednimi) ze strony innych władz czy – co współcześnie stanowi największe zagrożenie odrębności trzeciej władzy – przed wpływem ośrodków politycznych, zainteresowanych obsadą wymiaru sprawiedliwości, oraz przed niewłaściwie ukierunkowanym naciskiem medialnym.

– Sądy zależne (od egzekutywy) i pozbawieni niezawisłości (choćby tylko wewnętrznej) sędziowie – nie mogą współtworzyć skutecznie działającego mechanizmu równoważenia się władz, o którym mowa w art. 10 Konstytucji. Zależność sądów i dyspozycyjność (albo tylko brak odwagi cywilnej) sędziów powodują, że mechanizm, któremu ma służyć zasada podziału władzy, staje się fasadowy.

– W warunkach nieutrwalonego obyczaju demokratycznego i niższej sprawności profesjonalnej aparatu państwowego, a zwłaszcza »szlifującego się« dopiero mechanizmu rozdziału władz (a więc w tzw. młodych demokracjach), istnienie immunitetu sędziowskiego jest ważnym komponentem niezawisłości (niezależności) sędziów. A ta z kolei jest koniecznym warunkiem rządów prawa i podstawową gwarancją rzetelnego procesu sądowego.

– Sytuację, w której usiłowanie zniesienia immunitetu jest nazbyt łatwe, można porównać z sytuacją, w której immunitet nie istnieje. Sam fakt skierowania przeciw sędziemu wniosku o pozbawienie immunitetu szkodzi jego reputacji. I jeśli nawet później okaże się, że wniosek był bezpodstawny, a sędzia wróci do orzekania, zarówno jego dobre imię, jak i jego własna gotowość do okazywania odwagi i niezależności nie będą nienaruszone”[432].

W orzecznictwie ETPC można odszukać wypracowany standard jaki powinna spełniać instytucja immunitetu. Po pierwsze, regulacja immunitetowa jest domeną państw członkowskich. Po drugie, jeżeli państwo przyzna taką ochronę sędziom, to przesłanki uchylenia immunitetu powinny być wskazane w przepisach i charakteryzować się dostateczną

[432] Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 roku, sygn. akt P 31/12, OTK 2015 Nr 4A, poz. 44.

jasnością. Po trzecie, zasady uchylania immunitetu powinny być bezwzględnie stosowane przez organy ścigania. Po czwarte, praktyka w tym zakresie powinna być przewidywalna, aby sędziowie w racjonalnym stopniu mogli przewidzieć konsekwencję swojego postępowania[433].

Instytucja immunitetu sędziowskiego nie jest przewidziana w regulacjach prawnych wielu państw. Część z nich (tak jak m.in. USA, Wielka Brytania, Francja, Niemcy) wykształciła tak duże tradycje niezawisłości sędziowskiej oraz autorytetu sędziego, że nie widzi potrzeby przyznania tej grupie zawodowej szczególnych przywilejów procesowych. W państwach tych panuje przekonanie, iż narażanie sędziego na bezpodstawne pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności jest niedopuszczalne[434]. W krajach naszego regionu (m.in. Bułgaria, Chorwacja, Macedonia, Albania, Estonia, Litwa) powszechne jest zakotwiczenie instytucji immunitetu w regulacjach ustrojowych, co łączyć można ze stopniem szczegółowości niektórych konstytucji oraz doświadczeniami minionej epoki[435]. Konieczność istnienia regulacji immunitetu na poziomie ustrojowym w poszczególnych państwach zależy w dużej mierze od uwarunkowań społeczno-politycznych. Silna władza sądownicza oraz odpowiednia atmosfera społeczno-polityczna ukierunkowana na autorytet i szacunek wobec sędziów prowadzi od wyeliminowania immunitetu jako instytucji zbędnej. Warunki te są w dużej mierze spełnione w ugruntowanych demokracjach, gdzie wykształciła się odpowiednia praktyka zakazu pociągania sędziów do odpowiedzialności karnej i pozbawienia wolności bez zgody sądu wydanej w odpowiedniej procedurze sądowej. W krajach takich legitymizacja władzy, w tym władzy sądowniczej, wynika przede wszystkich z przeświadczenia społecznego o potrzebie przestrzegania podstawowych reguł będących podstawą działania władzy.

Immunitet sędziowski obejmuje trzy aspekty. Pierwszym z nich jest zakaz pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej; drugim – zakaz pozbawienia wolności, tj. zatrzymania lub tymczasowego aresztowania (zwany przywilejem nietykalności); trzecim (wynikającym z uregulowań ustawowych) jest zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności za wykroczenia[436]. Część autorów doktryny przyjmuje, że immunitet obejmuje wyłącznie pierwszy z wyżej wymienionych aspektów, natomiast zakaz pozbawienia wolności stanowi konstrukcje odrębną, funkcjonująca jako przywilej nietykalności sędziowskiej[437]. Moim zdaniem jest to stanowisko

[433] Wyroki ETPC z dnia 16 kwietnia 2019 roku w sprawie Alparslan Altan przeciwko Turcji, skarga nr 127799/17, HUDOC oraz z dnia 3 marca 2020 roku w sprawie Bas przeciwko Turcji, skarga nr 1571/07, HUDOC.
[434] Zob. J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Immunitet sędziowski*, Przegląd Sądowy nr 11-12/1993, s. 4.
[435] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 181 Konstytucji…, op. cit.*, s. 1.
[436] Podobnie zob. B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009, s. 145.
[437] Zob. A. Szyszka, *Immunitety parlamentarny, prezydencki i sędziowski w polskim prawie konstytucyjnym*, Kielce 2018, s. 109; M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 398 oraz J. Roszkiewicz, *Przywilej nietykalności sędziowskiej i przesłanki jego ograniczenia – uwagi na tle art. 181*

niesłuszne. Immunitet sędziowski jest kategorią jednolitą i wieloaspektową. Rozbijanie instytucji immunitetu na odrębne części funkcjonujące niezależnie od siebie jest nieuzasadnione, choćby w świetle wykładni systemowej. Pamiętać bowiem należy, że został on uregulowany w jednym przepisie konstytucji oraz w dwóch przepisach ustawowych (z czego jeden z nich dotyczy wyłącznie aspektu zakazu pociągnięcia do odpowiedzialności za wykroczenia).

Immunitet sędziowski w aspektach pociągnięcia do odpowiedzialności karnej oraz pozbawienia wolności ma charakter immunitetu formalnego (procesowego), co oznacza wyłączenie możliwości ścigania i karania za popełnienie określonego czynu na drodze postępowania karnego, a także tymczasowego aresztowania lub innego rodzaju pozbawienia wolności osobistej. Immunitet formalny jest przesłanką o charakterze ujemnym postępowania karnego skutkująca nie wszczynaniem postępowania lub jego umorzeniem w oparciu o normę wyrażoną w art. 17 § 1 pkt 10 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego[438] („brak wymaganego zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie pochodzącego od osoby uprawnionej, chyba że ustawa stanowi inaczej"), w sytuacji, gdy nie uzyskano uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie. Dopóki immunitet nie zostanie uchylony nie jest możliwe pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

Immunitet sędziowski w aspekcie zakazu pociągnięcia do odpowiedzialności za wykroczenie ma z kolei charakter immunitetu materialnego, co oznacza trwałe wyłączenie spod przepisów sankcjonujących określone zachowanie[439]. Sędziowie nie podlegają zwykłej odpowiedzialności za wykroczenia, a wyłącznie dyscyplinarnej przed właściwym sądem dyscyplinarnym. W aspekcie praktycznym oznacza to, że za zachowanie noszące znamiona wykroczenia żaden organ (policja, straż miejska) nie może ukarać sędziego (chyba że ten wyrazi zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji przez przyjęcie mandatu karnego gotówkowego albo uiszczenie grzywny nałożonej mandatem zaocznym). Policjant nie może takiej osoby nawet pouczyć, gdyż

Konstytucji RP i art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Przegląd Sądowy nr 10/2021, s. 57.

[438] Dz. U. z 2022 roku, poz. 1375, tekst jedn.

[439] Najważniejszym przykładem immunitetu materialnego jest immunitet materialny parlamentarzysty, oznaczający, że poseł oraz senator nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za działania wchodzące bezpośrednio w zakres sprawowania ich funkcji parlamentarnych, np. za wystąpienia w parlamencie, sposób głosowania, zgłaszane inicjatywy ustawodawczej. Zakaz ten trwa w trakcie oraz po ustaniu mandatu parlamentarzysty i nie może zostać uchylony. Immunitet w znaczeniu materialnym nie zwalnia jednak z odpowiedzialności za naruszenie praw innych osób (np. w przypadku naruszenia dóbr osobistych innej osoby w przemówieniu sejmowym).

pouczenie jest również środkiem oddziaływania na sprawcę wykroczenia przewidzianym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia[440].

Zakres podmiotowy immunitetu sędziowskiego obejmuje wszystkich sędziów powołanych do orzekania w trybie określonym w art. 179 Konstytucji RP, ponieważ ustojodawca nie dokonuje rozróżnienia pośród desygnatów nazwy „sędzia", w tym sędziów w stanie spoczynku[441]. SN w postanowieniu z dnia 15 marca 2011 roku w sprawie o sygn. akt WZ 8/11, stwierdził, że sędzia, w odniesieniu do czynów, które według zarzutów miał popełnić w czasie sprawowania swojego urzędu, w tym zwłaszcza pozostających w związku z wykonywaniem funkcji jurysdykcyjnej, zachowuje immunitet określony w art. 181 Konstytucji RP także wtedy, kiedy kwestia pociągnięcia go za nie do odpowiedzialności karnej aktualizuje się dopiero po zakończeniu sprawowania przez niego urzędu, nawet gdy nie korzysta ze statusu sędziego w stanie spoczynku[442]. Immunitet nie przysługuje natomiast asesorom sędziowskim oraz ławnikom. Ustrojodawca w art. 181 Konstytucji RP wymienia wyłącznie sędziów jako osoby związane immunitetem, a pozostałe przepisy ustawy zasadniczej nie określają statusu asesorów i ławników[443].

Z zakresem podmiotowym immunitetu sędziowskiego związana jest cecha trwałości immunitetu, która oznacza, że jest on nierozerwalnie związany ze statusem sędziego i pozostaje z nim dopóki sędzia będzie pełnił urząd, także w czasie stanu spoczynku. Immunitet sędziowski obejmuje czyny sędziego popełnione przez niego zarówno w czasie pełnienia służby jak i również popełnione przed powołaniem na stanowisko. Z uwagi na sformalizowane przesłanki powołania na urząd sędziowski, w tym niekaralność, przypadki takie musiałyby wynikać z niewykrycia przestępstwa przed powołaniem. Jednocześnie immunitet sędziego wygasa w chwili złożenia z urzędu lub rezygnacji z pełnienia funkcji, za wyjątkiem czynów popełnionych w trakcie pełnionego urzędu. Oznacza to, że poza wspomnianym wyjątkiem, osoba taka podlegać będzie odpowiedzialności w sposób nieograniczony, na zasadach ogólnych.

Kolejna cecha immunitetu sędziowskiego – zupełność, wynika z jego zakresu przedmiotowego. Immunitet sędziowski obejmuje czyny popełnione w związku z pełnieniem urzędu przez sędziego, jak i pozostające bez tego związku stanowiące działanie lub zaniechania

[440] B. Janusz-Pohl, *Immunitet sędziowski sędziów sadów powszechnych* [w:] *Problemy prawa i procesu karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Alfreda Kaftala*, red. G. Rejman i inni, Warszawa 2008, s. 129.
[441] Zob. K. Marszał, *Immunitet sędziowski w procesie karnym*, Roczniki Administracji i Prawa t. 5/2004, s. 35.
[442] OSNKW 2011 Nr 7, poz. 57.
[443] Zob. P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2021.

podlegające odpowiedzialności karnej i administracyjnej. Nie obejmuje on natomiast spraw cywilnych, w związku z czym w tej kategorii sędziowie ponoszą pełną odpowiedzialność[444].

W doktrynie wskazuje się na szerokie rozumienie pojęcia „odpowiedzialności karnej", obejmującej wszelkie postępowania o charakterze karnym oraz postępowania, w których istnieje groźba ukarania sankcją administracyjną[445]. Dotyczy to wszystkich stadiów tych postępowań, w tym postępowania przygotowawczego. Wszelkie zatem czynności dokonywane również w fazie *in rem*, które bezpośrednio dotyczą sędziego wchodzą w zakres immunitetu i bez jego uchylenia ich przeprowadzenie jest niedopuszczalne. Natomiast pojęcia „aresztowania" i „zatrzymania" dotyczą naruszenia wolności osobistej. Aresztowanie nawiązuje do instytucji tymczasowego aresztowania jako środka zapobiegawczego funkcjonującego w procedurze karnej (art. 250 k.p.k.) oraz innych form aresztowania jeżeli środek ten przekracza okres 72 godzin pozbawienia wolności (art. 41 ust. 3 Konstytucji RP), np. areszt dla świadków uporczywie uchylających się od złożenia zeznania (art. 287 § 2 k.p.k.). Natomiast zatrzymanie odnosi się do innych form ograniczenia wolności zarówno o charakterze karnym, jak i karnoadministracyjnym, porządkowym, medycznym oraz sanitarno-epidemiologicznym[446]. Obejmuje zatem m.in.: zatrzymanie procesowe (art. 243-244 i art. 247 k.p.k.), przymusowe doprowadzenie świadka (art. 285 § 2 k.p.k.), przeszukanie osoby (art. 223 k.p.k.), przymusowe badania eliminacyjne (art. 192a k.p.k.), środki zapobiegawcze inne niż tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie porządkowe dokonywane przez Policję (art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji[447]), kwarantannę w związku z podejrzeniem zakażenia chorobą zakaźną oraz izolację, przymusową hospitalizację osoby chorej na chorobę zakaźną (art. 34 ust. 1 i 2 oraz art. 35 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[448]), przymusowe przyjęcie do szpitala psychiatrycznego (art. 36 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia psychicznego[449]), itd. Immunitet chroni sędziego niezależnie od roli w jakiej występuję: czy jako podejrzany, czy jako oskarżony, czy jako świadek, czy jako strona postępowania sądowego, czy jako osoba postronna.

---

[444] Zob. wyrok SN z dnia 8 lutego 1991 roku, sygn. akt I CR 791/90, LEX nr 9050. W literaturze pojawiają się jednak głosy, że art. 180 Konstytucji RP ogranicza immunitet sędziowski wyłącznie do odpowiedzialności karnej, nie obejmuje natomiast odpowiedzialności karnoadministracyjnej (zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII*, LEX 2013).

[445] Zob. wyrok TK z dnia 21 października 2015 roku, sygn. akt P 32/12, OTK 2015 Nr 9A, poz. 148 oraz L. Garlicki, *Komentarz do art. 181 Konstytucji…, op. cit.*, s. 4 i powołana tam literatura.

[446] Zob. K. Grajewski, *Konstytucyjna i ustawowa regulacja zakresu przedmiotowego nietykalności parlamentarnej*, Przegląd Sejmowy nr 1/2022, s. 51.

[447] Dz. U. z 2021 roku, poz. 1882, tekst jedn.

[448] Dz. U z 2022 roku, poz. 1657, tekst jedn.

[449] Dz. U. z 2020 roku, poz. 685, tekst jedn.

Należy również zwrócić uwagę, że ponieważ art. 181 Konstytucji RP odróżnia pojęcia „pociągnięcia do odpowiedzialności karnej" i „pozbawienia wolności" sędziego, w judykaturze i doktrynie utrwalił się pogląd, wedle którego obie kwestie wymagają odrębnego rozstrzygnięcia, tj. przeprowadzenia dwóch odrębnych postępowań[450]. Przyjmuje się zatem, że zgodna na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej nie obejmuje zgody na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie sędziego. Zawiera natomiast przyzwolenie na stosowanie nieizolacyjnych środków przymusu (np. przeszukanie, zatrzymanie rzeczy, pobranie odcisków, itp.)[451]. Analogicznie zgoda na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie sędziego nie obejmuje zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Natomiast prawomocne orzeczenie sądu przypisujące odpowiedzialność karną i nakładające sankcję w postaci kary pozbawienia wolności prowadzi do uchylenia przywileju nietykalności osobistej w tym sensie, że do wykonania takiej kary nie jest potrzebne dodatkowe zezwolenie właściwego sądu[452].

Czyny będące wykroczeniami są objęte immunitetem materialnym, co oznacza, że sędzia co do zasady nie podlega odpowiedzialności wykroczeniowej za ich popełnienie. Immunitet materialny w zakresie wykroczeń ma swoje umocowanie w art. 81 p.u.s.p. Zgodnie z tym przepisem za wykroczenie sędzia co do zasady odpowiada tylko dyscyplinarnie[453]. Wyjątkiem są wykroczenia, o którym mowa w rozdziale XI ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń[454] (wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji). W razie popełnienia przez sędziego jednego z czynów określonych w tym rozdziale Kodeksu wykroczeń, przyjęcie przez niego mandatu karnego albo uiszczenie grzywny, w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym, o którym mowa w art. 98 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[455], stanowi oświadczenie o wyrażeniu zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za wykroczenie w tej formie, co jednocześnie wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną[456].

---

[450] Zob. m.in. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07 OTK 2009 Nr 1A, poz. 3; uchwały SN z dnia 20 września 2007 roku, sygn. akt I KZP 21/07, OSNKW 2007 Nr 10, poz. 69 oraz z dnia 12 września 2006 roku, sygn. akt SNO 40/06, LEX nr 470203; uchwała NSA z dnia 23 marca 2007 roku, sygn. akt I OW 7/07, niepubl.; W. Michalski, *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 120 oraz J.R. Kubiak, J. Kubiak, *op. cit.*, s. 17.

[451] Zob. B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu…, op. cit.*, s. 289. Nieco odmienny pogląd prezentuje Janusz Roszkiewicz, którego zdaniem stosowanie w stosunku do sędziów nieizolacyjnych środków przymusu odnoszących się do własności (np. zabezpieczenie majątkowe) nie jest objęte immunitetem sędziowskim i odbywa się na zasadach ogólnych (J. Roszkiewicz, *op. cit.*, s. 64).

[452] Zob. P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…, op. cit*.

[453] Sędziowie ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną w zakresie, w którym nie przysługuje im immunitet, w związku z czym nie zachodzi potrzeba jego uchylenia.

[454] Dz. U. z 2019 roku, poz. 821, tekst jedn.

[455] Dz. U. z 2019 roku, poz. 1120, tekst jedn.

[456] Wyjątek ten został wprowadzony na skutek nowelizacji dokonany ustawą z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych,

Przywołany wyjątek od ogólnej zasady wyłączenia odpowiedzialności karnej za wykroczenia wprowadza możliwość zrzeczenia się przez sędziego immunitetu materialnego w odniesieniu do określonego rodzaju wykroczeń, co budzi moje wątpliwości w zakresie zgodności tych regulacji z Konstytucją. Po pierwsze, możliwość wyboru reżimu odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji dotyczą wyłącznie sędziów sądów powszechnych i sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Natomiast sędziowie sądów wojskowych oraz SN i NSA, bez wyjątków za wykroczenia odpowiadają dyscyplinarnie. Po drugie, jak słusznie wskazuje Piotr Czarny, wyżej wymienione regulacje budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, ponieważ inne osoby podlegające odpowiedzialności za wykroczenia nie posiadają możliwości wyboru reżimu, w ramach którego mają ponieść karę[457]. Po trzecie, konstytucyjne uregulowanie immunitetu sędziowskiego przesądza o jego publicznoprawnych charakterze, co wyłącza dysponowanie nim w zależności od woli sędziego. Immunitet sędziowski nie jest przywilejem jego beneficjenta i nie tworzy po jego stronie prawa podmiotowego. Instytucja ta służy zabezpieczeniu wartości kluczowych dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też niedopuszczalne jest zrzeczenie się immunitetu sędziowskiego w żadnym jego aspekcie. Ustrojodawca w art. 181 Konstytucji RP nie wskazał na taką możliwość, jak uczynił to w stosunku do immunitetu parlamentarnego (art. 105 ust. 4 Konstytucji RP). W związku z tym ustawa zwykła, której regulacje przewidują zrzeczenie się immunitetu sędziowskiego, narusza istotę immunitetu sędziowskiego i stanowi nieuprawnioną modyfikację jego charakteru[458]. Należy zatem powrócić do pierwotnej treści art. 81 p.u.s.p., który stanowił, że za wykroczenia sędzia odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie.

Dopuszcza się natomiast zrzeczenie immunitetu formalnego, gdy sędzia nie występuje w roli podejrzanego o popełnienie przestępstwa, np. w celu poddania się badaniom eliminacyjnym (art. 192a k.p.k.) lub poddania się kwarantannie w związku z podejrzeniem choroby zakaźnej[459]. Ma na to na celu ułatwienie i przyspieszenie procedur w ramach, których

ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1309).

[457] P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie poprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*, Warszawa 2015.

[458] Zob. podobnie P. Czarny, *Opinia prawna…, op. cit.* oraz S. Giderewicz, *Opinia prawna w sprawie poprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 2015.

[459] Zob. B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu…, op. cit.*, s. 301.

sędziemu co do zasady nie grozi odpowiedzialność karna, a za ich szybkim załatwieniem przemawiają inne uzasadnione względy, np. ochrona zdrowia sędziego lub jego otoczenia.

Immunitet sędziowski poza trwałością i zupełnością ma również charakter względny. Oznacza to, że może być uchylony, co pozwala na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej. Ustrojodawca wprowadza w art. 181 Konstytucji RP pewne gwarancje dotyczące uchylenia immunitetu. Wskazuje, że musi mieć ono charakter uprzedni, tj. przed pociągnięciem sędziego do odpowiedzialności (w tym prowadzenia przeciwko niemu czynności w postępowaniu) lub przed jego zatrzymaniem albo aresztowaniem za wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa. Oznacza to, że do czasu uchylenia immunitetu postępowanie może być prowadzone wyłącznie *in rem*. Uchylenie immunitetu może być dokonane wyłącznie przez sąd wskazany w ustawie i w rozumieniu przyjętym w unormowaniach konstytucyjnych, a tym samym należący do jednej z kategorii sądów określonych w art. 175 Konstytucji RP . Także postępowanie prowadzone przed sądem właściwym w zakresie spraw określonych w art. 181 Konstytucji RP spełniać musi standardy wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zwłaszcza te, które związane są z prawem do obrony oraz prawem do zaskarżenia orzeczenia sądu uchylającego immunitet[460]. Ponadto wyrażenie zgody na ściganie, zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie musi być jasne – tzn. w sposób precyzyjny wskazywać, o który aspekt immunitetu chodzi (odpowiedzialność karna, zatrzymanie, czy tymczasowe aresztowanie) oraz określać sprawę w związku, z którą następuje uchylenie immunitetu (w tym w związku z jakimi zarzutami), aby przeciwdziałać praktyce rozszerzania zakresu oskarżenia wobec sędziego o czyny, których nie obejmowało orzeczenie sądu uchylającego immunitet. Prawomocne orzeczenie sądu ma charakter trwały, obejmujący swoim zakresem wszelkie fazy postępowania i nie można go cofnąć, ani uchylić.

Ustrojodawca w art. 179 Konstytucji RP wprowadza jeden wyjątkowy wypadek, w którym można sędziego zatrzymać lub aresztować bez uprzedniej zgody sądu wydanej w odpowiedniej procedurze. Chodzi o ujęcie na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli zatrzymanie lub aresztowanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Obie przesłanki muszą być spełnione łącznie. W takiej sytuacji możliwe jest przeprowadzenie pewnych czynności niezbędnych dla zabezpieczenia śladów i dowodów, jeżeli istnieje ryzyko ich utraty lub zniekształcenia, np. oględziny zewnętrzne ciała, fotografowanie, okazanie w celach rozpoznawczych innym osobom, pobranie odcisków

[460] Zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 roku, sygn. akt K 39/07, OTK 2007 Nr 10A, poz. 129 oraz L. Garlicki, *Komentarz do art. 181 Konstytucji…, op. cit.*, s. 4-5.

palców, pobranie krwi, włosów, wymazu ze śluzówki lub wydzielin organizmu[461]. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Decyzja prezesa sądu jest ostateczna i nie podlega zaskarżeniu, nie wymaga uzasadnienia, ani nawet formy pisemnej, może być wyrażona ustnie. Zwolnienie powinno nastąpić niezwłocznie po otrzymaniu decyzji prezesa sądu, a odmowa jej wykonana jest niedopuszczalna, nawet z powołaniem się na stan wyższej konieczności[462].

W nauce dopuszcza się ponadto inne wyjątki od wymogu uzyskania zgody na zatrzymanie lub aresztowanie – poza ujęciem na gorącym uczynku wskazanym w art. 181 Konstytucji RP. Chodzi o sytuacje, które wyczerpują znamiona obrony koniecznej lub stanu wyższej konieczności. Jako przykłady podaje się m.in.: powstrzymanie sędziego przed prowadzeniem pojazdu w stanie nietrzeźwości, umieszczenie w izbie wytrzeźwień sędziego, który będąc pod wpływem alkoholu lub środków odurzających stanowi zagrożenie dla siebie lub innych, przymuszenie do poddania się badaniu na zawartość alkoholu lub środków odurzających w razie uzasadnionego podejrzenia prowadzenia pojazdu przez sędziego w stanie nietrzeźwości lub odurzenia, odizolowanie osoby chorej na chorobę zakaźną, jeżeli osoba taka stanowi zagrożenie dla innych osób[463].

Art. 181 Konstytucji RP nie określa bliżej procedury uchylania immunitetu ani zakresu uprawnień sędziego w tym postępowaniu, pozostawiając szeroką swobodę regulacyjną ustawodawcy. Instytucja immunitetu formalnego sędziego uregulowana została w art. 80 p.u.s.p. i jak słusznie wskazuje Barbara Janusz-Pohl „przepisy te formułują zasadniczo procedury związane z funkcjonowaniem ochrony immunitetowej, zaś regulacje konstytucyjne wyznaczają konstrukcję i ramy immunitetu względnego *sensu stricto* połączonego z przywilejem nietykalności”[464].

Należy podkreślić, że ustawowe regulacje immunitetowe dotyczące sędziów zawarte są również w innych ustawach regulujących ustrój sądownictwa. Immunitet sędziów SN regulowany jest przez art. 55 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym[465]. Unormowania te są zbliżone do tych zawartych w art. 80 p.u.s.p. z tą różnicą, że o zatrzymaniu sędziego niezwłocznie zawiadamia się Pierwszego Prezesa SN, który może nakazać

[461] Zob. A. Szyszka, *Immunitety parlamentarny…, op. cit.*, s. 171-172 oraz K. Szczucki [w:] *Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
[462] L. Garlicki, *Komentarz do art. 181 Konstytucji…, op. cit.*, s. 5.
[463] *Ibidem*, s. 8 oraz P. Czarny [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 239; E. Gierach [w:] *Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016; K. Grajewski, *op. cit.*, s. 63.
[464] B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu…, op. cit.*, s. 141
[465] Dz. U. z 2021 roku, poz. 1904, tekst jedn.

natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Ochrona wypływająca z immunitetu sędziowskiego przysługuje również sędziom sądów wojskowych. Gwarantuje ją artykuł 30 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku – Prawo o ustroju sądów wojskowych[466], który treściowo tożsamy jest ze swoim odpowiednikiem – art. 80 p.u.s.p. Podobnie jak w przypadku sędziów Sądu Najwyższego, różnice dotyczą podmiotu, którego informuje się o zatrzymaniu sędziego. W przypadku sędziów sądów wojskowym jest nim prezes wojskowego sądu okręgowego właściwego ze względu na miejsce zatrzymania, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego sędziego. Natomiast p.u.s.a.[467] nie zawiera żadnego przepisu, który *expressis verbis* traktowałby o immunitecie sędziowskim przysługującym sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA. Na podstawie odesłania zawartego w art. 29 §1 p.u.s.a. w sprawach nieuregulowanych do sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych, a więc w interesującym nas zakresie art. 80 i 81 p.u.s.p. Co się zaś tyczy sędziów NSA, artykuł 49 p.u.s.a w sprawach nieuregulowanych nakazuje stosować odpowiednio przepisy ustawy o SN, a więc wskazywany art. 55. W dalszych rozważań skupię się na analizie regulacji immunitetowych zawartych w p.u.s.p.

Ustawodawca, zgodnie z kompetencją przyznaną mu w art. 181 Konstytucji RP, określił w art. 80 § 1 p.u.s.p. sąd dyscyplinarny jako sąd właściwy do wyrażania zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. W art. 80 § 2 p.u.s.p. ustawodawca wskazał prezesa sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zatrzymania jako tego, którego należy niezwłocznie powiadomienić o zatrzymaniu sędziego i mającego uprawnienie do nakazania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego sędziego. Ustawodawca zobowiązał jednocześnie prezesa sądu apelacyjnego do niezwłocznego zawiadomienia o fakcie zatrzymania sędziego KRS, Ministra Sprawiedliwości i Pierwszego Prezesa SN.

Procedura uchylenia immunitetu sędziowskiego została określona w art. 80 § 2a-2h p.u.s.p. Wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej powinien pochodzić od prokuratora lub zostać sporządzony i podpisany przez adwokata albo radcę prawnego będącego pełnomocnikiem (art. 80 § 2a). Musi on również odpowiadać warunkom formalnym pisma procesowego określonym w Kodeksie postępowania karnego i nie być oczywiście bezzasadnym[468]. Gdy wniosek nie spełnia tych wymogów, prezes sądu

[466] Dz. U. z 2020 roku, poz. 1754 tekst jedn.
[467] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2022 roku, poz. 2492, tekst jedn.
[468] TK w wyroku z dnia 27 października 2010 roku, sygn. akt K 10/08, OTK 2010 Nr 8A, poz. 81 orzekł, że art. 80 § 2b zdanie pierwsze p.u.s.p. rozumiany w ten sposób, że „oczywista bezzasadność wniosku o zezwolenie na

dyscyplinarnego zarządzeniem odmawia jego przyjęcia. Na zarządzenie to przysługuje zażalenie do sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania wniosku.

Sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, jeżeli zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa[469]. Uchwała ta zawiera rozstrzygnięcie w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wraz z uzasadnieniem (art. 80 § 2c). Przed wydaniem uchwały sąd dyscyplinarny wysłuchuje rzecznika dyscyplinarnego, sędziego, przedstawiciela organu lub osobę, którzy wnieśli o zezwolenie - jeżeli się stawią. Ich niestawiennictwo, jak również niestawiennictwo obrońcy, nie wstrzymuje rozpoznania wniosku (art. 80 § 2e). Postępowanie o uchylenie immunitetu sędziowskiego poprzez wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie jest postępowaniem rozstrzygającym o odpowiedzialności karnej sędziego, a więc sąd dyscyplinarny nie przesądza o tym, czy *przestępstwo* zarzucane sędziemu we wniosku faktycznie zostało przez niego popełnione. Wprawdzie poddaje on wniosek analizie zarówno pod kątem realizacji znamion przedmiotowych, jak i podmiotowych zarzucanych czynów, to jednak biorąc pod uwagę specyfikę postępowania o zezwolenie na pociągniecie sędziego do odpowiedzialności karnej uznać należy, że uprawdopodobnienie, które jest wystarczające dla uznania wniosku nie jest równoznaczne z udowodnieniem, co z kolei przesądza o winie[470]. Zgodnie ze stanowiskiem SN „w przypadku czynów ściganych z oskarżenia publicznego wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej stanowi w pewnym sensie kontrolę czynności polegającej na potwierdzeniu istnienia przesłanek postawienia zarzutu popełnienia przestępstwa (art. 313 § 1 k.p.k.). W ramach postępowania zainicjowanego wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, zadaniem sądu dyscyplinarnego jest zatem weryfikacja przedstawionego przez wnioskodawcę materiału dowodowego w celu sprawdzenia, czy zachodzi wynikająca z art. 80 § 2c p.u.s.p., przesłanka uchylenia immunitetu, jaką jest dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, które jednocześnie jest warunkiem sporządzenia postanowienia o przedstawieniu

pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej" obejmuje także zagadnienie wymagające zasadniczej wykładni ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

[469] W orzecznictwie SN przyjmuje się, że przez „*dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa"* należy rozumieć taką sytuację, w której zebrane w sprawie dowody wskazują w sposób dostateczny na to, że sędziemu można postawić zarzut popełnienia *przestępstwa*. Nie wystarczy zatem samo przypuszczenie, iż było tak, jak twierdzi wnioskodawca żądający zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, ale nie jest również wymagane przekonanie o winie sędziego, co staje się dopiero przedmiotem orzeczenia kończącego postępowanie merytoryczne (zob. m.in. uchwały SN z dni: 7 sierpnia 2013 roku, sygn. akt SNO 14/13, LEX nr 1350332; 11 lutego 2003 roku, sygn. akt SNO 2/03, OSNSD 2003 Nr 1, poz. 4; 26 lutego 2006 roku, sygn. akt SNO 3/06, OSNSD 2006, poz. 25; 28 marca 2017 roku, sygn. akt SNO 1/17, LEX nr 2261749).

[470] Zob. uchwała SN z dnia 16 maja 2018 roku, sygn. akt SNO 18/18, LEX nr 2515772.

zarzutów w postępowaniu karnym”[471]. W konsekwencji sąd dyscyplinarny bada jedynie prawdopodobieństwo określonego stanu rzeczy na podstawie dotychczas zebranego materiału dowodowego, który *de facto* w kontekście całości postępowania karnego przeciwko sędziemu na tym etapie nie jest pełny. Również „*dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa”, o którym mowa w* art. 80 § 2c p.u.s.p. nie musi cechować się wyższym stopniem prawdopodobieństwa niż przyjmowany w ramach postępowania przygotowawczego dla sporządzenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów i ogłoszenia ich podejrzanemu[472]. Zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie implikuje sporządzenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów i ogłoszenia ich sędziemu[473]. Zdaniem TK „rozważany z tego punktu widzenia mechanizm uchylania immunitetu musi zapewnić realną i konkretną (a nie fikcyjną i abstrakcyjną) gwarancję, iż przepisy te posłużą do realizacji swej funkcji (umożliwienia postępowania karnego wobec sędziów-sprawców przestępstw), ale jednocześnie nie doprowadzą z jednej strony do stworzenia klimatu zagrożenia (»efekt mrożący«) i ryzyka zbyt pospiesznego wszczynania łatwo uruchamianych postępowań immunitetowych albo – z drugiej strony – do ich powierzchowności (np. z uwagi na wymuszone tempo działania sądu dyscyplinarnego i nazbyt »łatwe« uchylanie immunitetu)”[474].

W judykaturze i doktrynie przyjęto, że po pozytywnej weryfikacji przesłanki „dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popełniania przestępstwa” sąd dyscyplinarny przechodzi do drugiego etapu – oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu. Wyłącznie stopień wyższy niż znikomy uprawnia do uchylenia sędziemu immunitetu[475]. Elementy

[471] Uchwała SN z dnia 17 września 2019 roku, sygn. akt I DO 41/19, LEX nr 2728608. Zob. podobnie J.R. Kubiak, J. Kubiak, *op. cit.*, s. 17 oraz B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu…, op. cit.*, s. 141.

[472] W judykaturze przyjmuje się, że cel i funkcja instytucji uchylenia immunitetu przemawia za tożsamą z instytucją przedstawienia zarzutów interpretacją przesłanki „dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popełniania przestępstwa” (zob. uchwały SN z dnia 8 września 2010 roku, sygn. akt SNO 37/10, LEX nr 1288879 oraz z dnia 26 stycznia 2016 roku, sygn. akt SNO 76/15, LEX nr 2209126). W uchwale z dnia 27 października 2017 roku, sygn. akt SNO 38/17, LEX nr 2428279 SN wyraził pogląd, że stopień prawdopodobieństwa podejrzenia popełnienia przestępstwa powinien być wyższy niż ten przyjmowany w ramach postępowania przygotowawczego. Pogląd ten nie zyskał jednak aprobaty w orzecznictwie i doktrynie (zob. m.in. C. Golik, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z dnia 27 października 2017 r., sygn. SNO 38/17*, Prokuratura i Prawo nr 4-5/2020, s. 224 i n.).

[473] Zob. uchwała SN z dnia 7 marca 2019 roku, sygn. akt I DO 10/18, LEX nr 2637528. W orzecznictwie SN przyjmuje się, że postępowanie zmierzające do uchylenie immunitetu stanowi kontrolę przesłanek postawienia sędziemu zarzutu popełnienia przestępstwa (zob. uchwały SN z dni: 27 maja 2015 roku, sygn. akt SNO 11/15, LEX nr 1731123; 18 lipca 2016, sygn. akt SNO 29/16, LEX nr 2087128 oraz 28 marca 2017 roku, sygn. akt SNO 1/17, LEX nr 2261749).

[474] Wyrok z dnia 28 listopada 2007 r. sygn. akt K 39/07, OTK 2007 Nr 10A, poz. 129.

[475] Zob. uchwały SN z dni: 14 maja 2008 roku, sygn. akt SNO 25/08, LEX nr 1288830; 24 maja 2011 roku, sygn. akt SNO 20/11, LEX nr 1288813; 1 grudnia 2015 roku, sygn. akt SNO 75/15 LEX 1938294; 11 czerwca 2019 roku, sygn. akt I DO 11/19, OSNID 2020, poz. 2 oraz W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 61.

określające stopień społecznej szkodliwości czynu zawarto w art. 115 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny[476]. Należą do nich: rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, waga naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywacja sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia[477].

Pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, jego zatrzymanie lub aresztowanie bez uzyskania zgody sądu dyscyplinarnego lub przed jego uzyskaniem prowadzi do poważnej wady procesowej postępowania karnego, które na skutek wniesienia środków zaskarżenia przez strony postępowania powinno zostać uznane za nieważne[478].

Ustawodawca w art. 80 § 2da p.u.s.p. wprowadził tzw. „sądy 24-godzinne", podejmujące uchwałę zezwalającą na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego albo jego tymczasowe aresztowanie. Zgodnie z tymi regulacjami sąd dyscyplinarny podejmuje przedmiotową uchwałę w ciągu 24 godzin od wpłynięcia wniosku jeżeli sędziego ujętego na gorącym uczynku zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, występku, o którym mowa w art. 177 § 1 k.k. w związku z art. 178 § 1 k.k., a także w art. 178a § 1 lub 4 k.k., i pozostaje nadal zatrzymanym. Uchwała zezwalająca na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziego jest natychmiast wykonalna. We wszystkich innych sprawach sąd dyscyplinarny rozpoznaje wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej w terminie czternastu dni od dnia jego wpłynięcia do sądu dyscyplinarnego (art. 80 § 2d p.u.s.p.). Termin ten ma charakter instrukcyjny. Jego niedotrzymanie nie wywołuje skutków prawnych.

Moim zdaniem, specjalny tryb postępowania immunitetowego, który wymaga zakończenia go w terminie 24 godzin jest zbyt krótki na analizę zgromadzonego materiału dowodowego nawet w kontekście uprawdopodobnienia popełnienia czynu. Dotyczy to zwłaszcza dość szerokiego katalogu występków zagrożonych karą pozbawienia wolności, których górna granica wynosi co najmniej 8 lat. Termin 24 godzin jest trudny do utrzymania również z czystko pragmatycznych względów. Sędzia nie poświeci sprawie równej doby bez żadnych przerw i wypoczynku, w tym snu. Tryb rozpoznawania wniosku wprowadzony w art. 80 § 2da p.u.s.p. może doprowadzić do trzech sytuacji: 1) sąd dyscyplinarny będzie „na wszelki

[476] Dz. U. z 2022, poz. 1138, tekst jedn.
[477] Zob. uchwała SN z dnia 22 lutego 2018 roku, sygn. akt KK 349/17, LEX nr 2449784.
[478] Zob. A. Szyszka, *Immunitety parlamentarny…, op. cit.*, s. 120. Michał Mistygacza słusznie wskazuje, że k.p.k. nie zna instytucji nieważności orzeczenia z mocy prawa. W sytuacji skazania sędziego bez uprzedniego uchylenia jego immunitetu, postepowanie karne powinno zostać wznowione (M. Mistygacz, *Immunitet sędziowski w sprawach karnych na tle procesu delegitymizacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020, s. 154).

wypadek" odmawiał uchylenia immunitetu, 2) sąd dyscyplinarny będzie uchylał immunitet na wyrost, bez dokładnej analizy materiału dowodowego, 3) termin ten będzie niedotrzymywany. Specjalny tryb postępowania immunitetowego sprzyja pobieżnej ocenie materiału dowodowego, co znacznie utrudnia wydanie prawidłowej decyzji opartej na przesłance uprawdopodobnienia popełnienia przez sędziego zarzucanego mu czynu.

Sąd może zaniechać całej procedury i wydać orzeczenie o uchyleniu immunitetu na podstawie oświadczenia sędziego, że wnosi on o wydanie uchwały o zezwolenie na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (art. 80 § 4 p.u.s.p.). Sędzia nie może natomiast samodzielnie zrzec się immunitetu. Jego uchylenie może nastąpić wyłącznie na mocy decyzji sądu. Przemawia za tym porównanie ustrojowych regulacji dotyczących immunitetu sędziowskiego i immunitetu parlamentarnego. Zgodnie z art. 105 ust. 4 Konstytucji RP parlamentarzyści mogą zrzec się immunitetu w aspekcie odpowiedzialności karnej poprzez wyrażenie zgody na poniesienie takiej odpowiedzialności. Analogicznego uregulowania nie ma w ustawie zasadniczej w odniesieniu do immunitetu sędziowskiego, co oznacza, że ustrojodawca dla sędziów takiej możliwości nie przewidział[479].

Uchylenie immunitetu sędziowskiego w aspekcie odpowiedzialności karnej nie jest zatem możliwe bez zgody sądu dyscyplinarnego. Sędzia nie może bowiem wyrazić zgody na poniesienie odpowiedzialności w tej formie. Nieco inaczej jest w przypadku immunitetu w aspekcie pozbawienia wolności. Sędzia może być zatrzymany lub aresztowany bez uprzedniej zgody sądu w sytuacji, gdy zostanie ujęty na gorącym uczynku, a jego zatrzymanie lub aresztowanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Wszystkie te przesłanki muszą być spełnione łącznie. Czyn sędziego musi stanowić przestępstwo w rozumieniu Kodeksu karnego, ujęcie sędziego musi nastąpić na gorącym uczynku, tj. w czasie popełnienia przestępstwa (nie w trakcie pościgu po popełnieniu przestępstwa lub w trakcie przygotowań przed jego popełnieniem) oraz w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania (ocenę taką podejmuje organ procesowy decydujący o zatrzymaniu lub aresztowaniu sędziego)[480].

Obecne uregulowania ustawowe wykluczają możliwość tymczasowego aresztowania sędziego bez uchylenia mu immunitetu. W tym kontekście ustawodawca wymienia jedynie zatrzymanie (art. 80 § 1 p.u.s.p.). Wprowadzone regulacje ustawowe nasuwają konstatację, że w przypadku tymczasowego aresztowania wymagane jest uprzednie uchylenie immunitetu przez sąd dyscyplinarny. Niektórzy autorzy wskazują, że ustrojodawcy poprzez użycie pojęć

[479] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 181 Konstytucji…, op. cit.*, s. 7.
[480] *Ibidem*.

„zatrzymanie" i „aresztowanie" w art. 181 Konstytucji RP, wcale nie chodziło o instytucję tymczasowego aresztowania, a o zbiorcze sytuacje pozbawienia wolności poprzedzającej tymczasowe aresztowanie[481]. Zdaje się, że podobne rozumienie tego zagadnienia prezentuje ustawodawca skoro w art. 80 § 1 p.u.s.p. nie zawarł instytucji tymczasowego aresztowania sędziego jako możliwej do realizacji bez uprzedniego uchylania mu immunitetu – w przypadku ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa.

Reasumując, immunitet sędziowski w polskim prawie ustrojowym jest instytucją niezbędną. Gwarantuje on sędziom swobodę w orzekaniu, uniemożliwia wywieranie presji poprzez wszczynanie postępowań karnych opartych na fikcyjnych, sfabrykowanych, niedostatecznie umotywowanych zarzutach lub poprzez stosowanie środków przymusu bez potrzeby i konieczności. Już sam fakt skierowania przeciwko sędziemu wniosku o pozbawienie immunitetu szkodzi jego reputacji. I nawet jeśli później okaże się, że wniosek ten był bezpodstawny, to dobre imię sędziego oraz jego obraz w przestrzeni społecznej mogą być poważnie naruszone. Jednocześnie immunitet sędziowski nie może prowadzić do sytuacji, gdzie sędziowie za popełnione przestępstwa nie poniosą odpowiedzialności karnej. Immunitet sędziowski musie zatem, z jednej strony zagwarantować ochronę sędziego przed szykanami, a z drugiej strony umożliwić prawną kontrolę jego działań i zaniechań. Kazimierz Marszał słusznie wskazał, że „ustawodawca wprowadza immunitet sędziowski jako swoisty filtr, oddzielający potrzebę ścigania sędziego za rzeczywiście popełniony czyn karalny od nękania go niezasadnymi podejrzeniami i bezzasadnym wszczynaniem postępowania karnego lub karno-administracyjnego. Immunitet jednak nie może być parawanem skrywającym sędziego przed odpowiedzialnością za czyny rzeczywiście popełnione"[482].

Z powyższego punktu widzenia polskie regulacje ustrojowe i ustawowe należy ocenić pozytywnie. Immunitet sędziowski nie ma charakteru bezwzględnego. Jednocześnie jego uchylenie wymaga wydania orzeczenia przez niezawisły sąd dyscyplinarnym w odpowiednim postępowaniu, w którym zachowane są gwarancje procedury karnej niemniejsze niż te przewidziane dla podejrzanego. Z jednej strony zatem immunitet sędziowski stanowi przeszkodę do arbitralnego pociągania sędziów do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia ich wolności. Z drugiej strony, nie powoduje, że sędziowie z odpowiedzialności karnej są zwolnieni.

[481] *Ibidem*.
[482] K. Marszał, *op. cit.*, s. 35.

1.3 Stałość zawodu sędziego (nieusuwalność i nieprzenoszalność)

Z zasady stałości zawodu sędziego wynika, że sędzia powinien realizować funkcje wymiaru sprawiedliwości w sądzie, w którym ma swoje miejsce służbowe i które zostało wskazane w akcie powołania Prezydenta RP. Miejsce to określa jednocześnie zakres jurysdykcji sędziego w pełnieniu przez niego władzy sądowniczej. Sędzia ma mieć poczucie stabilizacji i świadomość, że jeżeli jego działalność „nie spodoba się" organom władzy wykonawczej, to on sam w drodze retorsji nie zostanie pozbawiony urzędu albo przeniesiony do innej siedziby sądu lub na inne stanowisko sędziowskie. W tym względzie ważne jest, aby sędziowie byli chronieni przed naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości, której nieusuwalność i nieprzenoszalność są gwarancjami[483].

Zasada stabilizacji stanowiska sędziowskiego przejawia się w kilku ustrojowych aspektach. Są nimi: powołanie sędziów na stałe (art. 179 Konstytucji RP), nieusuwalność sędziego z urzędu za wyjątkiem nadzwyczajnych sytuacji wskazanych w ustawie zasadniczej (art. 180 ust. 1-2 Konstytucji RP), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji RP) oraz udział KRS w podejmowaniu najważniejszych decyzji personalnych dotyczących sędziów w zgodzie z zasadami niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądownictwa (art. 186 Konstytucji RP).

W doktrynie prezentowane są różne stanowiska co do zakresu przedmiotowego stałości zawodu sędziowskiego. Można spotkać się z poglądem, że zasada ta ma dwa ujęcia: szersze – obejmujące zarówno nieusuwalność, jak i nieprzenoszalność oraz węższe – traktowane wyłącznie jako nieusuwalność[484]. W literaturze wymienia się też oddzielnie stałość zawodu sędziego oraz nieusuwalność i nieprzenoszalność podkreślając jednak ich ścisły związek[485]. Wydaje się, że systematyka gwarancji niezawisłości określona w Konstytucji RP nie pozwala na wyodrębnienie pojęcia stałości zawodu sędziego powiązanego jedynie z zasadami nieusuwalności i nieprzenoszalności albo utożsamienie powyższego pojęcia z jedną z tych zasad.

---

[483] Por. wyroki TSUE z dnia 5 listopada 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 oraz z dnia 18 maja 2021 roku w połączonych sprawach Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România" i in. przeciwko Inspecţia Judiciară i in., sygn. akt C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

[484] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji…, op. cit*., s. 2 Różne ujęcia zasady stałości zawodu sędziego dostrzegano również w literaturze okresu PRL (zob. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 107-108 i J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź 1969, s. 64).

[485] L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji…, op. cit*., s. 2-3 oraz Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 161-162.

Jak już wcześniej wskazałem zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego zostały zawarte w art. 180 Konstytucji RP. Przepis ten w sposób ogólny formułuje trzy zasadnicze gwarancje stałości zawodu sędziego: 1) zakaz złożenia z urzędu; 2) zakaz zawieszenia w urzędowaniu, 3) zakaz przeniesienia do innej siedziby sądu lub na inne stanowisko. Uzupełnieniem tych gwarancji jest instytucja stanu spoczynku, która następuje po osiągnięciu wymaganego przez ustawę wieku lub na skutek uniemożliwiających sędziemu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił.

W art. 180 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca wprost wskazuje, iż sędziowie są nieusuwalni. Gwarancją tak sformułowanej zasady jest to, że złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP). Jedynie w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia (art. 180 ust. 5 Konstytucji RP). Regulacja art. 180 Konstytucji RP ma zapewnić sędziom niezawisłość i bezstronność poprzez wyznaczenie podstawowych cech statusu sędziowskiego[486]. Wyklucza to możliwość uznania tych przepisów jako formułujących prawa podmiotowe sędziów. Jak słusznie wskazuje TK „regulacje te różnią się (…) zasadniczo od norm konstytucyjnych stanowiących źródło praw i wolności człowieka i obywatela, objętych zakresem skargi konstytucyjnej. Nie mają charakteru powszechnego, ale obejmują jedynie ściśle określoną grupę zawodową, ustanawiając ograniczenia swobody regulacyjnej w zakresie kształtowania treści stosunku służbowego sędziów. Ich podstawowym celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osób piastujących stanowiska w organach władzy sądowniczej, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tej władzy w interesie ogółu. Źródłem omawianych unormowań nie jest przyrodzona godność człowieka, ale decyzja prawodawcy konstytucyjnego o ukształtowaniu ustroju sądownictwa”[487]. W konsekwencji art. 180 Konstytucji RP nie może stanowić wzorca kontroli skargi konstytucyjnej.

Gwarancji nieusuwalności nie można odnosić w równiej mierze do usunięcia z urzędu i do przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe. Pomimo, że Konstytucja RP reguluje obie te instytucje w jednym przepisie, to jednak ich konstytucyjna ocena musi być zróżnicowana[488]. Wprawdzie nieusuwalność i nieprzenoszalność stanowią o stabilności zawodu sędziego, to jednak formułują odrębne gwarancje o innej charakterystyce i

[486] Por. podobnie wyrok TK z dnia 11 grudnia 2002 roku, sygn. akt SK 27/01, OTK 2002 Nr 7, poz. 93.
[487] Wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 roku, sygn. akt SK 29/01, OTK 2002 Nr 1, poz. 5.
[488] Zob. wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 roku, sygn. akt P 20/04, OTK 2004 Nr 10A, poz. 111.

uregulowaniach na poziomie ustrojowym oraz ustawowym. Niemniej zmierzają do tego samego celu – zapewnienia sędziemu niezawisłości w wykonywaniu swoich funkcji. Analizując charakter nieusuwalności i nieprzenoszalności należy wychodzić z założenia, że ich wprowadzenie nie było podyktowane interesem sędziego, ale interesem publicznym dla zagwarantowania prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)[489].

Andrzej Świątkowski pojmuje zasadę nieusuwalności nie tylko jako niemożność pozbawienia sędziego stanowiska, ale również niemożność przeniesienia go w stan spoczynku bez zaistnienia ściśle określonych w ustawie przyczyn i po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania[490]. Zdaniem autora zasada nieusuwalności jest gwarancją ochrony prawnej sędziego przed jego własnymi obawami i wątpliwościami odnoszącymi się do wpływu pracy orzeczniczej, w tym treści wydawanych rozstrzygnięć, na pewność i stabilizację dalszego zatrudnienia[491]. W podobnym tonie na temat nieusuwalności wypowiedział się TSUE w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18 wskazując, że nieusuwalność sędziów wyraża się w trwałej stabilizacji służbowych stosunków pracy oraz jest podstawową gwarancją sprawiedliwego i publicznego rozpoznania każdej sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd[492]. Trybunał podkreślił, że zasada nieusuwalności wymaga, aby sędziowie mogli sprawować swój urząd do dnia osiągnięcia wieku wyznaczonego przez przepisy prawa obowiązujące w chwili ich powołania na stanowisko lub do upływu kadencji wyznaczonej w aktach prawnych[493]. Istotą nieusuwalności jest zakaz pozbawienia sędziego urzędu w sposób arbitralny lub dyskrecjonalny. Nieusuwalność odnosi się zatem do sprawowanego urzędu, czyli wszystkich tych czynności, które dotyczą orzekania (również czynności organizacyjnych proces orzeczniczy), co pokrywa się z zakresem przedmiotowym niezawisłości[494].

Zagadnienie nieprzenoszalności sędziów jest ściśle związane z zasadą ich nieusuwalności, pełni bowiem podobną rolę gwarancyjną, zapobiegając szykanowaniu sędziów

---

[489] Zob. W. Miszewski, *Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4/1936, s. 876.
[490] A. Świątkowski, *Perturbacje ze stanem spoczynku sędziów i prokuratorów*, Przegląd Sądowy nr 3/2020, s. 17.
[491] *Ibidem*.
[492] Podobnie zob. wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie *Minister for Justice and Equality*, sygn. akt C-216/18, , ECLI:EU:C:2018:586.
[493] Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615. Trybunał na kanwie tej sprawy wskazał, że standardów nieusuwalności nie spełnia sytuacja, w której obniżenie wieku emerytalnego sędziów prowadzi automatycznie do przeniesienia części z nich w stan spoczynku, w szczególności sędziów funkcyjnych powoływanych na określoną kadencję (np. Pierwszego Prezesa SN). Natomiast uzależnienie dalszego orzekania po osiągnięciu określonego wieku od woli organów władzy wykonawczej godzi w niezależność sędziów oraz ich neutralność wobec stron zaangażowanych w procesy sądowe.
[494] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji…, op. cit.*, s. 10.

za ich działalność w ramach sprawowania urzędu. Nieprzenoszalność nie polega jednak na niemożności pozbawienia sędziego urzędu, ale ma skutki mniej idące, polegające na niemożność przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe lub do innego sądu (sądu niższego lub wyższego szczebla albo sądu mającego siedzibę w innym miejscu) bez zgody sędziego.

Zasady nieusuwalności oraz nieprzenoszalności nie mają charakteru absolutnego. Jak słusznie twierdzi Leszek Garlicki, art. 180 Konstytucji RP „z jednej strony, wskazuje konkretne sytuacje, w których sprawowanie urzędu przez sędziego ulega zakończeniu i przechodzi on w stan spoczynku (ust. 3-5), z drugiej – dopuszcza, przy zachowaniu określonych gwarancji, ustawowe określenie innych sytuacji utraty przez sędziego urzędu (ust. 2)”[495]. Odstępstwa od zasady nieusuwalności uzasadniają względy odnoszące się do stanu zdrowia sędziego lub utraty przez niego uprawnień do dalszego wypełnienia obowiązków wymiaru sprawiedliwości z powodów ściśle określonych przez ustawodawcę. Również ograniczenia zasady nieprzenoszalności powinny być obwarowane odpowiednimi gwarancjami procesowymi i uzasadnione dobrem wymiaru sprawiedliwości. Sam ustrojodawca na poziomie ustawy zasadniczej wskazuje jedno z takich ograniczeń – zmiana ustroju sądów lub zmiana granic okręgowych sądowych – które mogą uzasadniać przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 5 Konstytucji RP). Jednocześnie inne ograniczenia zasady nieprzenoszalności mogą być formułowane w ustawie zwykłej pod warunkiem, że będą spełniać standardy konstytucyjne.

Przesłanki wpływające na stałość zawodu sędziowskiego muszą zatem uwzględniać treść art. 180 Konstytucji RP, tj. gwarancję, że usunięcie lub przeniesienie sędziego bez jego zgody może nastąpić tylko w odpowiedniej procedurze, w której zainteresowanemu będą przysługiwały wszystkie gwarancje prawa do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (sprawiedliwe i jawne rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, prawo do obrony, itp.) oraz prawo do zaskarżania orzeczeń (art. 78 Konstytucji RP). Odpowiednia procedura ma wykluczyć wszelkie formy nacisku na sędziów ze strony organów władzy wykonawczej, które mając na mocy ustawy istotny wpływ na karierę sędziego w przedmiocie stałości jego zawodu, mogą wywierać naciski na jego działalność orzeczniczą. Zdaniem TK „określone jednostkowe zachowanie sędziego uchybiające godności zawodu sędziowskiego i podważające zaufanie niezbędne do wykonywania zawodu może prowadzić do wydalenia sędziego z zawodu jedynie w drodze postępowania dyscyplinarnego. Tylko bowiem w takim postępowaniu zachowane są niezbędne

[495] *Ibidem*, s. 4.

gwarancje procesowe, a także zapewniona możliwość merytorycznej oceny związku między zarzucanym sędziemu zachowaniem a utratą zaufania niezbędnego do wykonywania pracy. Decyzja w tej kwestii nie może być pozostawiona organom pozasądowym, w szczególności władzy wykonawczej"[496]. Warto wskazać, że usunięcie sędziego z zawodu może nastąpić na skutek orzeczenia sądu specjalnego – powołanego wyłącznie w tym celu. Musi on jednak spełniać gwarancje bezstronności, niezależności, a także być sądem „ustanowionym ustawą". Jednocześnie powinny istnieć obiektywne okoliczności uzasadniające utworzenie takiego nadzwyczajnego sądu[497]. Nie wymaga się również, aby postępowanie złożenia sędziego z urzędu od samego początku do końca toczyło się przed sądem. Istotne jest, aby decyzja o usunięcie sędziego z urzędu ostatecznie podlegała kontroli przez niezawisły i niezależny sąd w postępowaniu spełniającym wymogi art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[498]. Jednocześnie każdy przypadek złożenia z urzędu, zawieszenia lub przeniesienia powinien być analizowany oddzielnie. Niedopuszczalne są „zbiorcze" postępowania. Wyklucza się również działanie „z automatu", tj. w sytuacji, gdy zaistnienie konkretnej przesłanki niejako z mocy prawa powoduje skutek określony w art. 180 Konstytucji RP[499].

W art. 180 Konstytucji RP sformułowany jest tylko jeden przypadek kiedy można przenieść sędziego bez jego zgody. Jest nim zmiana ustroju sądów lub zmiana granic okręgów sądowych (ust. 5), w pozostałym zakresie pozostawiono ustawodawcy kompetencję do uregulowania tej kwestii. Elementy ocenne składające się na przypadki, w których sędzia może zostać pozbawiony swojego urzędu, zawieszony lub przeniesiony powinny zostać ograniczone. Ustawodawca powinien posługiwać się wręcz kazuistycznymi przykładami. Nie można jednakże wykluczyć, że zwroty niejasne pojawią się w ustawie regulującej kwestię nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów, to jednak powinno być ich stosunkowo mało i

[496] Orzeczenie z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. akt K 11/93, OTK 1993, poz. 37.

[497] Na przykład w sprawie Xhoxhaj przeciwko Albanii, ETPC dopuścił do orzekania o usunięciu sędziów przez specjalnie powołany do tego organ działający w celu uzdrowienia albańskiego wymiaru sprawiedliwości z korupcji i związków z przestępczością zorganizowaną. Jednocześnie pozytywnie ocenił postępowanie usuwania albańskich sędziów jako zapewniającą wszelkie gwarancje do sprawiedliwej procedury sądowej (wyrok ETPC z dnia 9 lutego 2021 roku w sprawie Xhoxhaj przeciwko Albanii, skarga nr 15227/19, HUDOC).

[498] Zob. wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2018 roku w sprawie Ramos przeciwko Portugalii, skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, HUDOC oraz K. Aquilina, *The Independence of the Judiciary in Strasbourg Judicial Disciplinary Case Law: Judges as Applicants and National Judicial Councils as Factotums of Respondent States* [w:] *Judicial Power in a Globalized World, Liber Amicorum Vincent De Gaetano*, red. P. Pinto de Albuquerque, K. Wojtyczek, Berlin 2019, s. 23.

[499] Przykładowo TK wykluczył możliwość stwierdzenia przez Ministra Sprawiedliwości utraty stanowiska sędziego, gdy jego małżonek wykonywał zawód adwokata lub radcy prawnego na obszarze właściwości sądu wojewódzkiego, w którym sędzia orzekał (wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3), czy też w sytuacji złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego bez orzeczenia sądu w kwestii usunięcia z zawodu (wyrok TK z dnia 21 października 1998 roku, sygn. akt K 24/98, OTK 1998 Nr 6, poz. 97).

tylko w przypadkach kiedy nie można ich zastąpić zwrotami bardziej precyzyjnymi. Natomiast ich interpretacja musi uwzględniać treść zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Stanowisko takie prezentuje również TK, którego zdaniem zgodnie z unormowaniami ustrojowymi „sędziowie są nieusuwalni z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Sama ustawowa forma regulacji nie wystarcza jednak do spełnienia wymogów konstytucyjnych. Zarówno merytoryczna podstawa, jak i tryb odsunięcia sędziego od wykonywania funkcji orzeczniczych zgodny być musi z wymogami stawianymi przez zasadę podziału władz oraz zasadę niezawisłości. Regulacje zawierające kryteria nieostre, pozwalające na dowolność interpretacyjną, pozbawione gwarancji procesowych, w szczególności sądowej kontroli, przekazują swobodną kompetencję do odwołania sędziego organowi władzy ustawodawczej lub wykonawczej byłyby sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi”[500].

TSUE dostrzega potrzebę ograniczenia zasady nieusuwalności tylko do ściśle określonych przypadków. Zdaniem Trybunału zasada nieusuwalności sędziów „nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy”[501]. Kryteria te odpowiadają klauzuli proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 8-11 EKPC, czy też art. 52 ust. 1 KKP[502]. Ograniczenie zasady nieusuwalności sędziów w kontekście konstytucyjnej klauzuli proporcjonalności musi być po pierwsze – konieczne, po drugie – przydatne i po trzecie – proporcjonalne *sensu stricto*[503]. Przesłanka konieczności oznacza, że ograniczenie nieusuwalności sędziów jest dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie. Przykładowo usunięcie z urzędu w drodze dyscyplinarnej może być koniecznym środkiem zapewnienia obywatelom skutecznego prawa do sądu, czy też autorytetu wymiaru sprawiedliwości. Kolejna przesłanka – przydatności, zwana też zasadą najłagodniejszego środka, zakłada, że jeśli istnieje kilka możliwych sposobów ograniczenia nieusuwalności sędziego ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, należy wybrać środek jak najmniej uciążliwy. Przede wszystkim trzeba unikać sytuacji, gdy środek prawny

[500] Orzeczenie z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. akt K 11/93, OTK 1993, poz. 37.
[501] Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku, w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615. TSUE już w wyroku z dnia 4 lutego 1999 roku w sprawie Josef Köllensperger GmbH & Co. KG i Atzwanger AG przeciwko Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz, sygn. akt C-103/97, ECLI:EU:C:1999:52, przyjął, że usunięcie sędziego jest możliwe jedynie na podstawie wyraźnych przepisów ustawy i przy spełnieniu kryteriów formalnych i materialnych.
[502] Zob. P. Filipek, *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państwa członkowskiego do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Europejski Przegląd Sądowy nr 12/2019, s. 9-10.
[503] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…, op. cit*.

ograniczający w sposób uzasadniony wolność lub prawo konstytucyjne osoby powoduje równocześnie ograniczenie innych praw. Tak może się zdarzyć, gdy chroniąc prawo obywatela do sądu lub autorytet wymiaru sprawiedliwości ogranicza się prawa samego sędziego, np. do zaskarżenia orzeczenia o złożeniu z urzędu. Trzecia przesłanka zasady proporcjonalności – proporcjonalności *sensu stricto*, polega na ważeniu dwóch lub więcej kolidujących ze sobą zasad i wskazaniu, która z nich w danych okolicznościach faktycznych i prawnych ma pierwszeństwo.

Zarówno merytoryczna podstawa, jak i tryb postępowania związane z usunięciem sędziego z urzędu muszą być zgodne z wymogami stawianymi przez zasadę podziału władz oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej[504]. W odniesieniu do każdej przesłanki usunięcia z urzędu należy przeprowadzić analizę, czy jest zgodna z regulacjami zawartymi w Konstytucji RP oraz jakie podmioty oraz w jakim trybie są uprawnione do podejmowania rozstrzygnięć. Dlatego też każda taka przesłanka powinna być traktowana w kategoriach wyjątku oraz interpretowana zawężająco[505]. Nie wolno również pomijać gwarancji proceduralnych oraz możliwości zaskarżenia na drodze sądowej decyzji mających wpływ na karierę i status sędziów, w szczególności decyzji o usuwaniu sędziów z urzędu i ich przenoszeniu bez zgody sędziego. Gwarancje te mają chronić sędziów przed podejmowaniem wobec nich arbitralnych decyzji, mających na celu kontrolowanie treści orzeczeń sądowych. Usuwanie i przenoszenie sędziów może bowiem wpływać na zakres spraw przydzielonych sędziemu w referacie oraz wywierać skutki analogiczne do kar dyscyplinarnych[506].

Ustawodawca wskazał trzy przesłanki utraty przez sędziego stanowiska z mocy prawa: 1) na skutek prawomocnego wyroku sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego z *urzędu*; 2) w wyniku prawomocnego orzeczenia przez sąd środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego; 3) w razie utraty przez niego obywatelstwa polskiego. Stosunek służbowy wygasa z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądu dyscyplinarnego lub sądu karnego albo z dniem utraty obywatelstwa polskiego (art. 68 § 2 i 3 p.u.s.p.).

Przesłanka złożenia sędziego w wyniku wyroku sądu dyscyplinarnego znalazła swój wyraz w art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p., zgodnie z którym złożenie sędziego z urzędu jest jedną z

[504] Zob. P. Filipek, *op.cit.*, s. 9-10.
[505] Zob. podobnie L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji ..., op. cit.*, s. 6.
[506] Zob. wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 roku w sprawie Bilgen przeciwko Turcji, skarga nr 1571/07, HUDOC. W przywołanym orzeczeniu ETPC wskazał, że brak odwołania do sądu przez sędziego od decyzji krajowej rady sędziów i prokuratorów o jego przeniesieniu stanowi naruszenie jego prawa do rzetelnego procesu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji.

form kary dyscyplinarnej. Decyzję w tej materii wydaje się w procedurze dyscyplinarnej, co do której w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy części ogólnej Kodeksu karnego oraz przepisy Kodeksu postępowania karnego z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego i z pewnymi wyjątkami (art. 128)[507].

Kolejna przesłanka utraty stanowiska sędziego wiąże się z utratą pełni praw obywatelskich (publicznych) (art. 61 § 1 pkt 1 p.u.s.p.), która może być – jako środek karny – orzeczona przez sąd wyrokiem w sprawie karnej (art. 39 pkt 1 i art. 40 k.k.). Ponadto sąd w sprawie karnej może orzec również środek karny w postaci zakazu zajmowania stanowiska sędziego (art. 39 pkt 2 k.k.), co także jest równoznaczne z utratą urzędu.

Trzeci przypadek ustania stosunku służbowego ma miejsce w razie utraty przez sędziego obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim[508] obywatel polski traci obywatelstwo na swój wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta RP na zrzeczenie się go. Okoliczność ta powoduje, iż sędzia przestaje spełniać wymagania niezbędne do pełnienia urzędu, co pociąga za sobą utratę stanowiska.

Dwie pierwsze przesłanki mają charakter jasny i precyzyjny. Zaistnienie wypadków określonych w art. 68 ust. 2 p.u.s.p. wymaga wydania prawomocnego orzeczenia sądu w odpowiedniej procedurze z gwarancjami procesowymi określonymi w p.u.s.p. oraz w k.k. i k.p.k. Sędzia ma zapewnione m.in. prawo do obrony, prawo do zaskarżania orzeczeń, jawność postępowania, itd.

Natomiast utratę obywatelstwa polskiego należy traktować w kategorii zrzeczenia się urzędu, co pozostaje poza unormowania wskazanymi w art. 180 Konstytucji RP i jest prawnie dozwolone.

Samo zrzeczenie się z urzędu powoduje rozwiązanie stosunku służbowego sędziego z mocy prawa. Jest ono skuteczne po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia na ręce Ministra Sprawiedliwości oświadczenia, chyba że na wniosek sędziego Minister Sprawiedliwości określi inny termin. O zrzeczeniu się urzędu przez sędziego Minister Sprawiedliwości zawiadamia KRS i Prezydenta RP (art. 68 § 1 p.u.s.p.). Z chwilą ustania stosunku służbowego rozwiązaniu ulega także stosunek pracowniczy, sędzia traci prawo do wynagrodzenia i stanu spoczynku. Zrzeczenie się urzędu jest jedyną formą rezygnacji ze stanowiska sędziego.

[507] Szerzej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w tym analizy procedury dyscyplinarnej w kolejnej części opracowania.
[508] Dz. U. z 2020 roku, poz. 465 tekst jedn.

W doktrynie problematyczna okazała się kwestia dopuszczalności cofnięcia złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się urzędu. W uchwale z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. akt III PZP 15/03, SN uznał dopuszczalność cofnięcia takiego oświadczenia, przyjmując że oświadczenie sędziego o zrzeczeniu się urzędu jest czynnością o charakterze publicznoprawnym, a nie czynnością cywilnoprawną. Zdaniem SN, brak wyraźnego zakazu cofnięcia oświadczenia przemawia za dopuszczalnością podjęcia tej czynności. Ponadto zrzeczenia się urzędu nie można traktować wyłącznie w kategoriach rozwiązania stosunku pracy. Nie wymaga ono również dla swojej skuteczności zgody Ministra Sprawiedliwości[509]. W doktrynie wskazuje się jednak na wątpliwości co do skutecznego cofnięcia wniosku o zrzeczenie się urzędu. Teresa Liszcz stwierdza, że sędzia sprawuje władzę sądownicza, a jego status jest zbliżony do statusu organów władzy publicznej. Natomiast zasada autonomii woli nie obowiązuje w sferze publicznoprawnej. Nie ma zatem podstaw, aby uznać, że co nie jest zabronione – jest dozwolone. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zrzekając się urzędu, sędzia wyzbywa się władzy sądzenia, a nie wypowiada stosunek pracy. Stosunek pracy – tak jak określony w art. 68 § 1 p.u.s.p. stosunek służbowy – rozwiązuje się z mocy prawa wskutek zrzeczenia się urzędu. Brak wyraźnego postanowienia, że cofnięcie takiego oświadczenia jest możliwe oznacza, że jest ono niedopuszczalne[510].

Powyższe uwagi mogą prowadzić do wniosku, że stosunek służbowy w istocie rozwiązuje się z mocy prawa jeżeli sędzia zrzekł się urzędu. Jednakże wykonywanie funkcji władzy sędziowskiej nie wygasa w momencie złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się urzędu, lecz z upływem trzech miesięcy od dnia złożenia na ręce Ministra Sprawiedliwości oświadczenia, chyba że na wniosek sędziego Minister Sprawiedliwości określi inny termin (art. 68 § 1 p.u.s.p.). W tym terminie oświadczenie sędziego nie wywołuje skutków prawnych. Jego skuteczność jest zawieszona. Uznać należy, że SN trafnie zatem stwierdził, iż oświadczenie o zrzeczeniu się urzędu może być cofnięte, skoro nie wywołuje skutków prawnych w momencie jego złożenia. Jeżeli przyjąć założenia Teresy Liszcz, że wyzbycie władztwa sądowego przez sędziego następuje w chwili zrzeczenia się urzędu, to nieuprawnionym byłoby, aby orzekał on przez kolejny okres[511].

[509] OSNP 2004 Nr 12, poz. 203.
[510] T. Liszcz, *Glosa do uchwały z dnia 9 grudnia 2003 r., III PZP 15/03*, OSP 2005, z. 3, poz. 31, s. 125–126.
[511] Por. J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, Przegląd Sądowy nr11-12/1994, s. 26.

Zrzeczenie się przez sędziego urzędu jest obligatoryjne w sytuacji określonej w art. 103 ust. 2 i art. 108 Konstytucji RP, tj. w razie objęcia mandatu posła lub senatora z uwagi na niemożność łączenia obu tych funkcji. Ponadto zgodnie z art. 98 § 2 p.u.s.p. „Sędzia, który został mianowany, powołany lub wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych oraz ponadnarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, jest obowiązany zrzec się niezwłocznie swojego urzędu, chyba że przechodzi w stan spoczynku". W powyższych przypadkach ustawodawca przewidział możliwość powrotu na urząd sędziowski i poprzednio zajmowane stanowisko jeżeli przerwa w pełnieniu obowiązków sędziego nie przekracza dziewięciu lat, chyba że dana osoba pełniła funkcje sędziowskie lub prokuratorskie w międzynarodowych lub ponadnarodowych organach sądowych (art. 98 § 3). Sędzia nie zrzeka się urzędu, gdy zostaje powołany na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. W takim przypadku, na okres pełnienia tego stanowiska, sędziego deleguje się do Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 98 § 6).

W kontekście zasady stałości zawodu sędziego należy ocenić również instytucję zawieszenia w czynnościach służbowych jako okresowe niedopuszczenie sędziego do wykonywania zawodu. Artykuł 180 ust. 2 Konstytucji RP normuje przesłanki zawieszenia w sposób analogiczny do złożenia z urzędu, określając, że może ono nastąpić wyłącznie „na mocy orzeczenia sądu" oraz „tylko w przypadkach określonych w ustawie". Zarówno znaczenie tych sformułowań, jak i ich konsekwencje są identyczne.

Sąd dyscyplinarny może zawiesić w czynnościach służbowych sędziego w trzech przypadkach: jeżeli przeciwko sędziemu wszczęto postępowanie dyscyplinarne lub o ubezwłasnowolnienie, albo jeżeli wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej (art. 129 § 1 p.u.s.p.). Natomiast obligatoryjnie sąd dyscyplinarny zawiesza sędziego w czynnościach służbowych jeżeli wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 129 § 2). Sędzia ma prawo do odwołania się od decyzji o zawieszeniu do organu dyscyplinarnego wyższej instancji. Skutek w postaci zawieszenia sędziego będzie miało również nieprawomocne orzeczenie w przedmiocie złożenia sędziego z urzędu, gdy sąd dyscyplinarny wcześniej nie zawiesił sędziego w czynnościach służbowych (art. 123 § 1).

Uchwała o zawieszeniu sędziego w pełnieniu obowiązków służbowych podejmowana na podstawie art. 129 § 1 p.u.s.p. (a więc w przypadku fakultatywnych przesłanek zawieszenia

sędziego) ma charakter incydentalny i zapada na wstępnym etapie postępowania, w którym brak jest jeszcze rozstrzygnięć w kwestiach obejmujących podstawy faktyczne i prawne ewentualnej przyszłej odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego sędziego. Dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zawieszenia sędziego wystarczające jest zatem wykazanie, że dowody istniejące na tym etapie postępowania wskazują na duże prawdopodobieństwo popełnienia przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego. Przy czym nie chodzi o tzw. „domniemanie faktyczne", ale uprawdopodobnienie popełnienia czynu oparte na zgromadzonym materiale dowodowym[512]. W postępowaniu w przedmiocie fakultatywnego zawieszenia sędziego sąd dyscyplinarny nie rozstrzyga o zasadności zarzutów zawartych w postanowieniu o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, a tylko o zasadności odsunięcia sędziego od wykonywania czynności służbowych w związku ze sformułowanymi zarzutami. Nie jest bowiem akceptowalna sytuacja, w której jest możliwe wykonywanie przez sędziego czynności wymiaru sprawiedliwości, gdy sprzeciwia się temu dobro wymiaru sprawiedliwości i przeciwko sędziemu wszczęto postępowanie dyscyplinarne (ewentualnie wdrożono także postępowanie o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za przestępstwo umyślne)[513]. Sąd nie określa w uchwale długości okresu zawieszenia w czynnościach sędziego. Ustaje ono z chwilą prawomocnego ukończenia postępowania dyscyplinarnego, chyba że sąd dyscyplinarny odrębną uchwałą uchyli je wcześniej (art. 132). W przypadku umorzenia postępowania dyscyplinarnego, względnie wydania przez sąd dyscyplinarny wyroku uniewinniającego, sędziemu wypłaca się zatrzymane wynagrodzenie, które obniża się na czas zawieszenia.

Instytucję zawieszenia w czynnościach służbowych w kształcie określonym w p.u.s.p. należy zaaprobować. Zawieszenie w czynnościach służbowych lub zawodowych jest instytucją znaną niemal wszystkim postępowaniom dyscyplinarnym. Jawi się ona jako swoisty środek zapobiegawczy podejmowany w przypadku co najmniej uprawdopodobnienia przewinienia dyscyplinarnego i ma charakter wpadkowy postępowania dyscyplinarnego lub karnego. Celem tego środka jest czasowe odsunięcie osoby (obwinionego, podejrzanego) od pełnienia służby z uwagi na poważne powody w postaci podejrzenia popełnienia czynu zabronionego przez ustawę karną lub przewinienia dyscyplinarnego przez pragmatykę służbową.

Ustawodawca przewidział również środek tymczasowy w postaci natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego aż do czasu wydania uchwały przez sąd

[512] Zob. uchwała SN z dnia 23 lipca 2008 roku, sygn. akt SNO 65/08, LEX nr 1288965.
[513] Zob. uchwały SN z dni: 8 października 2008 roku, sygn. akt SNO 79/08, LEX nr 1288966; 7 kwietnia 2009 roku, sygn. akt SNO 20/09, LEX nr 1288812 oraz 29 września 2009 roku, sygn. akt SNO 72/09, LEX nr 1288982.

dyscyplinarny, nie dłużej niż na miesiąc. Środek ten zarządza prezes sądu albo Minister Sprawiedliwości jeżeli sędziego zatrzymano z powodu schwytania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa umyślnego albo jeżeli ze względu na rodzaj czynu dokonanego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych (art. 130 § 1 p.u.s.p.). O wydaniu powyższego zarządzenia prezes sądu albo Minister Sprawiedliwości, w terminie trzech dni od dnia jego wydania, zawiadamia sąd dyscyplinarny, który wydaje uchwałę o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych albo uchyla zarządzenie o przerwie w wykonywaniu tych czynności niezwłocznie, nie później niż przed upływem terminu, na który przerwa została zarządzona (art. 130 § 3).

W innym ujęciu stałości zawodu sędziego – nieprzenoszalności, część autorów doktryny upatruje eliminację możliwości obchodzenia nieusuwalności sędziego z urzędu[514] oraz zapobieganie szykanowaniu sędziów, które mogłoby w ostateczności doprowadzić do zrzeczenia się urzędu[515]. Niewątpliwie obie te zasady choć wzajemnie się uzupełniają, to jednak mają odrębny charakter prawny. Dlatego zasada nieprzenoszalności sędziego wymaga osobnego omówienia.

Zasada nieprzenoszalności chroni przede wszystkim sędziego przed potencjalnymi naciskami ze strony organów władzy publicznej, która mogłaby poprzez dowolne przenoszenie do innego sądu lub na inne stanowiska służbowe zmusić sędziego do wypełnienia woli innych organów albo do rezygnacji z pełnionego urzędu. Brak tej gwarancji mógłby zatem stworzyć formy faktycznej lub co najmniej potencjalnej obawy przed represjami. Przeniesienie sędziego może bowiem w istotny sposób zmienić warunki życia samego sędziego, jak i jego rodziny. Ustrojodawca wyróżnia dwa aspekty nieprzenoszalności – przeniesienie sędziego do innej siedziby (tj. konkretnego sądu w ramach, którego sędzia sprawuje władzę sądowniczą) oraz na inne miejsce służbowe (tj. stanowiska w sądzie określonego rodzaju lub szczebla). Artykuł 180 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że przeniesienia sędziego wbrew jego woli – analogicznie do przypadku nieusuwalności – może nastąpić jedynie „na mocy orzeczenia sądu" i „tylko w przypadkach określonych w ustawie".

Ustrojodawca wskazuje jeden przypadek, kiedy będzie możliwe przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku. Zgodnie z art. 180 ust. 5 Konstytucji będzie nim zmiana

[514] Zob. przykładowo M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 235 oraz E. Wędrychowska, *Stabilność zawodu sędziego w świetle ostatnich zmian przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych*, Prokuratura i Prawo nr 1/2000, s. 98.
[515] Zob. S. Waltoś, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, s. 132.

ustroju sądów lub granic okręgów sądowych. W przepisie tym nie przewidziano prawa przenoszonego sędziego do kontroli sądowej aktu przeniesienia. Wskazuje się, że zachowanie dostępu do sądu wynika w tym przypadku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jako że decyzja w przedmiocie przeniesienia sędziego dotyka jego praw i obowiązków określającego treść stosunku prawnego[516]. Pewne trudności interpretacyjne wywołuje termin „zmiany ustroju sądów". Może być on rozumiany w szerokim zakresie, jak i w zakresie ograniczonym. Powstaje pytanie, czy norma ta będzie stosowana, gdy nastąpią zmiany w ustroju w znaczeniu wprowadzenia nowej organizacji sądownictwa, np. zmiana nazw sądów różnego rzędu, reorganizacja struktury, itp., czy też zmiany mające wpływ na funkcje sądów, np. wprowadzenie nowych procedur? Moim zdaniem ze zmianą ustroju sądów będziemy mieli do czynienia wyłącznie w wyniku zmian w Konstytucji RP lub ustawodawstwie, gdy funkcje spełniane przez danego sędziego (podlegającego przeniesieniu na tej podstawie) ulegną całkowitemu zniesieniu albo takim modyfikacjom, które w istotnej części zniosą przedmiotowość pełnionych dotychczas zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Ustawodawca realizując ustrojowe upoważnienie podkreślił, że przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić w każdym czasie, ale tylko za jego zgodą (art. 75 § 1 p.u.s.p.). Formułuje jednocześnie katalog przypadków, kiedy zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana. Są to sytuacje: 1) zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu; 2) niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek wystąpienia okoliczności, gdy osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz rodzeństwo są sędziami w tym samym wydziale sądu; 3) gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub KRS; 4) przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej (art. 75 § 2). Decyzję w przedmiocie przeniesienia wydaje Minister Sprawiedliwości, z tym że przeniesienie sędziego z przyczyn wymienionych w art. 75 § 2 pkt 1 może nastąpić tylko, jeżeli uwzględnienie wniosku sędziego co do nowego miejsca służbowego nie jest możliwe (art. 75 § 3). Od decyzji Ministra Sprawiedliwości przysługuje odwołanie do SN, ale wyłącznie w zakresie przeniesienia w związku: 1) ze zniesieniem stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesieniem danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu; 2) z niedopuszczalnością

[516] Zob. wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 roku, sygn. akt SK 29/01, OTK 2002 Nr 1A, poz. 5.

zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek wystąpienia pokrewieństwa pomiędzy sędziami w tym samym wydziale sądu (art. 75 § 4). W pozostałych przypadkach decyzja Ministra Sprawiedliwości jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie. Jednakże ze względu na to, iż przeniesienie sędziego w przypadkach określonych w art. 75 § 2 pkt 3 i 4 następuje na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego w odpowiedniej procedurze decyzja Ministra Sprawiedliwości w tych kwestiach ma jedynie charakter deklaratoryjny.

Powyższe regulacje w zakresie w jakim przewidują samodzielną kompetencję Ministra Sprawiedliwości do przeniesienia sędziego sądu powszechnego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe stoją w sprzeczności do uregulowań art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji RP oraz do zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasady odrębności władzy sądowniczej i niezależności sądów (art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP)[517]. Zasadą jest, że sędzia nie może być swobodnie przenoszony do innego sądu. Sędzia otrzymuje od Prezydenta RP akt powołania do konkretnego sądu, a nie akt powołania na „jakieś" stanowisko sędziowskie (bez określenia obszaru jego jurysdykcji). Sędzia danego szczebla sądownictwa powszechnego (rejonowego, okręgowego lub apelacyjnego) nie pełni zatem służby w „jakimkolwiek" miejscu służbowym (w dowolnym sądzie), ale tylko w takim miejscu, które zostało mu ściśle wyznaczone przez Prezydenta RP[518]. Istota powołania sędziego do pełnienia urzędu wraz z wyznaczeniem mu miejsca służbowego sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury (imperium władzy sądowniczej), która stanowi legitymację do sprawowania przez sędziego władzy sądowniczej oraz określa zakres sprawowania tej władzy. Sędzia nie jest zatem powoływany przez Prezydenta RP do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto,* ale do rozstrzygania przez niego konkretnych spraw, a więc wyznaczenie go do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w ściśle oznaczonym obszarze jurysdykcyjnym. Tak powołany sędzia nie może skutecznie sprawować wymiaru sprawiedliwości poza miejscem służbowym określonym w akcie powołania, ponieważ poza tym miejscem taka osoba nie jest podmiotem uprawnionym do orzekania, a zatem nie uosabia „właściwego sądu" w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[519]. Wyjątki od zasady nieprzenoszalności określone w art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji RP nie zezwalają na przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe (do innego sądu), bez jego

[517] Por. postanowienie SN z dnia 11 kwietnia 2013 roku, sygn. akt III CZP 3/13, LEX nr 1324307; uchwała pełnego składu SN z dnia 28 stycznia 2014 roku, sygn. akt BSA I-4110-4/13, OSNC 2014 Nr 5, poz. 49 oraz wyrok SN z dnia 27 lipca 2016 roku, sygn. akt III KRS 46/12, LEX nr 2110960.
[518] Por. uchwała SN z dnia 17 lipca 2007 roku, sygn. akt III CZP 81/07, OSNC 2007 Nr 10, poz. 154.
[519] Zob. wyrok SN z dnia 27 lipca 2016 roku, sygn. akt III KRS 46/12, LEX nr 2110960. Por. podobnie J. Zaleśny, *Ustrojowe dysfunkcyjności przenoszenia oraz delegowania sędziów i asesorów sądów powszechnych jako przejaw ustawowo ustanowionego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020, s. 206-207.

zgody, na podstawie decyzji podejmowanej samodzielnie przez organ władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), z pominięciem udziału w tej czynności organów władzy sądowniczej. TK podkreśla w swoim orzecznictwie, że pozostawienie w gestii Ministra Sprawiedliwości swobody decyzyjnej w sprawach powoływania, awansowania czy przenoszenia sędziów nawet przy zapewnieniu sędziemu gwarancji zaskarżalności decyzji do SN jest rozwiązaniem niekonstytucyjnym[520]. SN w wyroku z dnia 27 lipca 2016 roku dokonał oceny regulacji ustawowej – art. 75 § 2 pkt 1 i § 3 p.u.s.p. na podstawie, których Minister Sprawiedliwości wydaje decyzje o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe (do innego sądu). Rozważania te w zasadzie można odnieść do całości regulacji art. 75 § 2. W uzasadnieniu powyższego wyroku SN wskazał, że te unormowania ustawowe nie spełniają gwarancji konstytucyjnych w postaci niezależności władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP) ze względu na to, że „możliwość wniesienia przez sędziego odwołania [do SN – przypis własny] nie stanowi na tyle silnej gwarancji dochowania niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, aby usprawiedliwiała takie samodzielne działanie Ministra Sprawiedliwości. Jest tak dlatego, że: po pierwsze, ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie odwołania sędziego może być w praktyce znacznie odłożone w czasie, czego dobitnym przykładem jest rozpoznawana sprawa, w której wyrok Sądu Najwyższego z uwagi na przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, zapadł po 3 latach od wydania spornych decyzji; po drugie, decyzja o przeniesieniu jest skuteczna z chwilą jej doręczenia zainteresowanemu sędziemu; po trzecie, ustawodawca nie uściślił, według jakiego trybu Sąd Najwyższy powinien rozpoznawać odwołania wniesione na podstawie art. 75 § 4 p.u.s.p. (Sąd Najwyższy stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu kasacyjnym, a zatem zakres jego kognicji jest ograniczony)”[521]. SN podkreślił również, że dopuszczenie możliwości przeniesienia sędziego bez jego zgody na inne miejsce służbowe na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości, podejmowanej samodzielnie bez udziału innych podmiotów, w szczególności organów władzy sądowniczej, nie może być uzasadnione potrzebą szybkiego reagowania na bieżące potrzeby kadrowe sądownictwa[522]. Stanowi to zarówno odstępstwo od konstytucyjnej zasady niewkraczania władzy wykonawczej w sposób funkcjonowania i organizację władzy sądowniczej, jak i wkraczanie w prerogatywę Prezydenta RP oraz kompetencję KRS w postaci

[520] Zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.
[521] Sygn. akt III KRS 46/12, LEX nr 2110960. W sprawie tej SN wystąpił z pytaniem prawnym do TK który postanowieniem z dnia 22 lipca 2015 roku, sygn. akt P 35/13, OTK 2015 Nr 6A, poz. 85, umorzył postępowanie, powołując się na niedopuszczalność wydania wyroku. SN w powołanym orzeczeniu dokonał samodzielnej oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów podkreślając, że wyrok ten nie ma skutku derogacyjnego ocenianych norm, ale ma skutek w postaci odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie.
[522] Wyrok SN z dnia 27 lipca 2016 roku, sygn. akt III KRS 46/12, LEX nr 2110960.

uczestnictwa w procedurze powołania sędziów. Jak wskazywałem wyżej, akt powołania określa konkretne miejsce służbowe sędziego jako jego *imperium*. Na podstawie art. 75 § 2 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości zyskuje uprawnienie do uznaniowej zmiany jego miejsca służbowego określonego powołaniem. Ponadto wątpliwości budzi fakt, iż Minister Sprawiedliwości najpierw tworzy i znosi w drodze rozporządzenia sądy, po czym na tej podstawie wydaje jednoosobowo indywidualne decyzje o przeniesieniu sędziów do innych sądów, wykonując obie kompetencje ustawowe w sposób samodzielny[523].

Chociaż istota konstytucyjnych przepisów o statusie sędziego nie polega na zapewnieniu sędziemu nietykalności, to ustawodawca powinien precyzyjnie określić sytuacje, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego i powierzyć podejmowanie odpowiednich decyzji organom władzy sądowniczej oraz przewidzieć właściwe gwarancje proceduralne[524]. W wyroku z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, TK stwierdził, że regulacje ustawowe uprawniające Ministra Sprawiedliwości do samodzielnego delegowania sędziego bez jego zgody do pełnienia obowiązków w innym sądzie na okres sześciu miesięcy, jeśli wymagał tego interes wymiaru sprawiedliwości oraz do delegowania sędziego bez jego zgody celem pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości i jednostkach mu podległych na okres do trzech miesięcy w ciągu roku, są sprzeczne z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP. Trybunał wskazał, że przeniesienie na inne miejsce służbowe bez zgody sędziego jest władczą ingerencją organu władzy wykonawczej w zakres jurysdykcji przyznanej konkretnemu sędziemu w akcie powołania go na urząd sędziowski przez Prezydenta RP na wniosek KRS, nawet jeżeli wiąże się z obiektywnie występującymi przesłankami organizacyjnymi[525].

W kontekście zasady nieprzenoszalności sędziów nie wolno również zapominać o regulacji pozwalającej przenosić sędziów do innego wydziału tego samego sądu. Kompetencja taka przysługuje prezesowi sądu i co do zasady wymaga zgody sędziego przenoszonego. Jednocześnie określone zostały wyjątki o dość szerokim zakresie zastosowania kiedy sędzia będzie mógł zostać przeniesiony do innego wydziału bez swojej zgody. Ustawodawca określił trzy takie przypadki – jeżeli: 1) przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu; 2) żaden inny sędzia w wydziale, z którego następuje przeniesienie, nie wyraził zgody na przeniesienie; 3) przenoszony sędzia jest przydzielony do

[523] Taka sytuacja miała miejsce na przykład w 2102 roku, kiedy Minister Sprawiedliwości zniósł 79 sądów rejonowych, w wyniku czego przeniósł na inne miejsce służbowe bez zgody samych zainteresowanych około 500 sędziów.
[524] Zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52.
[525] OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.

wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału gospodarczego do spraw rejestru zastawów, jeżeli nie jest możliwe przydzielenie do nich wyłącznie referendarzy sądowych (art. 22a ust. 4b p.u.s.p.). Przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego wydziału, pomimo że, dokonuje się w obrębie tego samego sądu może powodować dla sędziego negatywne dolegliwości, a tym samym stanowić dla niego formę szykany. Sędziowie specjalizujące się w danej dziedzinie prawa, która odpowiada wydziałowi, w którym orzekają, niejednokrotnie przez wiele lat, mogą odczuwać obawę przeniesienia do innego wydziału bez ich zgody na zasadzie szeroko ukształtowanych wyjątków wskazanych w art. 22a ust. 4b. Ich obawy potęgować może brak możliwości zaskarżenia do sądu decyzji prezesa sądu, a w konsekwencji braku jakiejkolwiek kontroli tej decyzji. Zastrzeżenie co do powyższych regulacji wyraził TSUE w wyroku z dnia 6 października 2021 roku w sprawie pytania prejudycjalnego Sądu Najwyższego, sygn. akt C-487/19. Trybunał stwierdził, że przeniesienie sędziego do innego wydziału bez jego zgody przypomina pośrednią formę kary dyscyplinarnej i może być postrzegane jako próba wpłynięcia na jego rozstrzygnięcia. Dlatego też istotne jest zapewnienie w takiej sytuacji skutecznej drogi odwoławczej do niezawisłego sądu[526].

Rozważając zagadnienie nieprzenoszalności sędziego pamiętać należy, że uzupełnieniem tej instytucji są przepisy regulując instytucję delegacji. Delegowanie sędziego jest instytucją odrębną od przeniesienia sędziego. Paweł Czarnecki definiuje delegowanie sędziego jako „przekazanie mu w całości lub też w z góry określonym zakresie spraw kompetencji na mocy odpowiedniego aktu, przez wskazany w ustawie organ (często w drodze porozumienia z innymi organami), a więc uprawnień i jednocześnie obowiązku pełnienia funkcji poza stałym miejscem jej wykonywania, na określony czas, w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości” [527]. Jednocześnie autor podkreśla, ze opracowana przez niego definicja wyznacza jedynie zakres delegowania, a nie jego naturę, co jest znacznie utrudnione z względu na złożoność tej instytucji[528]. Delegowanie sędziego jest aktem kierownictwa wewnętrznego z zakresu administracji sądowej, mającym na celu realizowanie polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości[529]. Jednakże ze względu na podobny skutek, co przeniesienie sędziego, delegacja jest pochodną zasady nieprzenoszalności,

[526] ECLI:EU:C:2021:798. Sprawa została zainicjowana przez W.Ż, sędziego który był rzecznikiem KRS i wyrażał publiczną krytykę legislacyjnych zmian dokonywanych w wymiarze sprawiedliwości oraz działań nadzorczych nad sądami dokonywanymi przez organy władzy wykonawczej. W.Ż. został przeniesiony przez prezes sądu, w którym orzekał z wydziału karnego odwoławczego do wydziału karnego, w którym były rozpatrywane sprawy pierwszoinstancyjne. W.Ż. działanie to poczytał jako karę za swoją publiczną działalność.
[527] P. Czarnecki, *Pojęcie i funkcje delegacji sędziego w aspekcie ustrojowym i karnoprocesowym*, Iustitia nr 2/2010, s. 6.
[528] *Ibidem*.
[529] Zob. podobnie wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.

a brak odpowiednich gwarancji dotyczących ochrony stabilności zawodu sędziowskiego w kontekście delegacji może doprowadzić do naruszenia art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zwłaszcza, że delegowanie, w odróżnieniu od przeniesienia, stwarza możliwość „dysponowania" sędziami.

Ustawodawca regulując kwestię delegacji sędziego przesądził, że może jej dokonać Minister Sprawiedliwości, za zgodą sędziego w odniesieniu do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych 1) w innym sądzie równorzędnym lub niższym, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach także w sądzie wyższym, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów; 2) w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej; 3) w Kancelarii Prezydenta RP – na wniosek Prezydenta RP; 4) w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych – na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych; 3) w Sądzie Najwyższym – na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; 5) w sądzie administracyjnym – na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony (art. 77 § 1 p.u.s.p.). Ponadto Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą: 1) do pełnienia czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa – na wniosek Przewodniczącego Rady; 2) do pełnienia czynności lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury; 3) do pełnienia obowiązków w międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej – na wniosek sędziego; 4) do pełnienia obowiązków lub pełnienia określonej funkcji poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, działające na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z kwalifikacjami sędziego, na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata, z możliwością ponownego delegowania na kolejny okres, nieprzekraczający czterech lat; 5) do pełnienia obowiązków lub określonej funkcji, lub odbycia stażu trwającego dłużej niż miesiąc, poza granicami państwa w ramach współpracy międzynarodowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, zgodnie z kwalifikacjami sędziego, na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata, z możliwością ponownego delegowania na kolejny okres nieprzekraczający czterech lat – na wniosek Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (art. 77 § 2-2a i § 3-3b). Jednocześnie ustawodawca sformułował zakaz łączenia przez sędziego funkcji orzekania z pełnieniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce

organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta RP albo urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 77 § 2b). Poza przypadkami delegacji na czas nieokreślony do Ministerstwa Sprawiedliwości lub organów podległych temu Ministrowi, Kancelarii Prezydenta RP, urzędu obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury sędziego można odwołać z delegacji w każdym czasie, bez zachowania okresu wypowiedzenia.

Kompetencje do delegowania sędziego do innego sądu przysługują również prezesom odpowiednich sądów. Prezes sądu apelacyjnego może delegować sędziego sądu rejonowego, sędziego sądu okręgowego albo sędziego sądu apelacyjnego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie równorzędnym lub niższym na obszarze apelacji, po uzyskaniu zgody sędziego i kolegium sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę sądu, do którego ma nastąpić delegowanie, na nieprzerwany okres, nie dłuższy jednak niż sześć miesięcy w ciągu roku (art. 77 § 8 p.u.s.p.). Prezes sądu apelacyjnego może delegować sędziego sądu rejonowego albo sędziego sądu okręgowego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie wyższym, po uzyskaniu zgody sędziego i kolegium sądu, do którego ma nastąpić delegowanie, w szczególnie uzasadnionych wypadkach i mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów działających na obszarze apelacji z ograniczeniem przydziału spraw delegowanemu sędziemu, jako sędziemu sprawozdawcy do 30 spraw w ciągu roku (art. 77 § 9). Prezes sądu okręgowego może delegować sędziego sądu rejonowego, za jego zgodą, do pełnienia dyżurów w innym sądzie rejonowym równocześnie z pełnieniem dyżuru w miejscu służbowym. Sędzia może cofnąć zgodę za trzymiesięcznym uprzedzeniem (art. 77 § 9a).

Możliwość delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości nawet za jego zgodą budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej i jest krytykowane w doktrynie. Podkreśla się, iż instytucja ta pozostaje w sprzeczności z zasadą niezawisłości sędziowskiej i równowagi władz ze względu na powierzenie organowi władzy wykonawczej wyłącznej kompetencji do kształtowania statusu sędziego[530]. Wprawdzie na delegację sędzia musi w każdym przypadku wyrazić zgodę, to jednak w pozostałych zakresie jest ona uzależniona od Ministra Sprawiedliwości, który może poprzez nią wywierać naciski na sędziego. Delegowanie stanowi z jednej strony sposób realizacji woli sędziego, z drugiej zaś ma umożliwić racjonalne gospodarowanie kadrami sędziowskimi. Delegowanie do sądu wyższej instancji często stanowi

[530] Zob. M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000, s. 72 oraz M. Kowalski, *Udział w orzekaniu sędziego delegowanego jako przesłanka nienależytej obsady sądu albo składu sądu sprzecznego z przepisami prawa*, Palestra nr 1-2/2021, s. 30 i n..

pierwszy etap w dochodzeniu przez sędziego do awansu zawodowego. Dlatego w przypadku pojawienia się takich możliwości sędziowie są zainteresowani delegacją. Nie można wykluczyć, że akt delegacji oraz akt jej odwołania może stać się w ręku Ministra Sprawiedliwości narzędziem do „zachęcania" sędziów, aby ci sprawowali swoje funkcje po „jego myśli" i szykanowania tych, którzy tego nie czynią. Zagrożenie to nabiera o tyle większego znaczenia, że od decyzji Ministra nie przysługuje odwołanie. Zgodnie bowiem z ugruntowanym orzecznictwem delegowanie nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego[531]. Jest to akt kierownictwa wewnętrznego z zakresu administracji sądowej, który ma na celu realizację polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości. Natomiast sprawy wewnętrzne administracji sądowej nie podlegają regulacjom administracyjnym. Nie dotyczą one bowiem statusu sędziego jako obywatela[532]. Natomiast odwołanie z delegacji ma charakter wolicjonalny, zależy wyłącznie od woli Ministra Sprawiedliwości. Nie musi wiązać się z rozliczalnością sędziego w związku z podejmowanymi przez niego czynnościami. W związku z powyższym nie można wykluczyć, że delegacja może być formą nagrody dla sędziego, a odmowa takiej delegacji, w szczególności, gdy sędzia złożył odpowiedni wniosek, a także odwołanie z delegacji może z kolei stanowić formę kary. Brak jakichkolwiek kryteriów pozwala Ministrowi swobodnie dysponować opisaną instytucją, a zatem wpływać na „nagradzanie" lub „karanie" sędziów według własnego uznania[533].

Szczególny niepokój budzi ukształtowana w ostatnich latach praktyka delegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości. Po pierwsze, powszechność delegowania sędziów do orzekania w sądzie wyższego szczebla stanowi obecnie pewnego rodzaju normę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, wyjątkowy charakter omawianej regulacji ma zaś jedynie walor deklaratywny. Po drugie, Minister Sprawiedliwości zarówno delegacje, jak i odwołania z delegacji (często natychmiastowe – „z dnia na dzień"), w żaden sposób nie uzasadnia, do czego zresztą go obecnie obowiązujące przepisy nie obligują. Po trzecie, nieodosobnione są przypadki delegowania sędziów sądów rejonowych do pełnienia urzędu w sądach apelacyjnych, co budzi wątpliwości odnośnie przygotowania merytorycznego tych sędziów do orzekania w sądzie, który jest wyżej o dwa szczeble niż sąd macierzysty. Po czwarte, zauważalne są przypadki odwoływania z delegacji sędziów, których orzeczenia

[531] Dz. U. z 2022 roku, poz. 2000, tekst jedn.
[532] Zob. przykładowo uchwałę pełnego składu SN z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. akt BSA I - 4110 - 5/07, OSNKW 2008 Nr 3, poz. 23 oraz wyrok NSA z dnia 18 października 2013 roku, sygn. akt I OSK 320/13, LEX nr 1391544.
[533] Zob. podobnie M. Kowalski, *op. cit.*, s. 36-37.

spotykają się z dezaprobata Ministra Sprawiedliwości, czemu on sam daje wyraz publicznie. Dotyczyło to w szczególności spraw związanych z uchylaniem lub niestosowaniem tymczasowego aresztowania albo kwestionowania statusu sędziów powołanych w procedurze z udziałem KRS po zmianach dokonanych w 2017 roku dotyczących wyboru jej członków.

Dyskrecjonalne możliwości delegowania i odwoływania z delegacji sędziów przez Ministra Sprawiedliwości, brak obowiązku uzasadniania decyzji w tym zakresie, niemożność odwołania się od aktu Ministra, a także ukształtowana w ostatnich latach praktyka delegacji sędziów sprawia, że sąd, w którym zasiada sędzia delegowany jest sądem zależnym od Ministra. Sędzia delegowany do pełnienia służby w sądzie wyższego szczebla otrzymuje odpowiednio wyższe uposażenie, co w powiązaniu z możliwością odwołania sędziego z takiej delegacji nawet bez okresu uprzedzenia niewątpliwie stanowi istotny czynnik wpływający choćby na sytuację materialną sędziego. Już z tej tylko przyczyny trudno nie dostrzec zależności takiego sądu (sędziego delegowanego) od władzy wykonawczej. Naruszenie niezależności sądu, w którym zasiada sędzia delegowany oraz niezawisłości tego sędziego przejawia się w szczególności w postępowaniu karnym, gdzie organ delegujący – Minister Sprawiedliwości występuję jako Prokurator Generalny, tj. zwierzchnik prokuratorów prokuratur powszechnych W takim przypadku pytanie o bezstronność sądu, który został ukształtowany w wyniku arbitralnej i niepodlegającej żadnej kontroli decyzji jednej ze stron, może mieć jedynie charakter retoryczny[534].

Na zagrożenia związane w możliwością delegowania i odwoływania z delegacji przez Ministra Sprawiedliwości zwraca uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich. W jego ocenie uprawnienie w takim kształcie przyznane organowi władzy wykonawczej może wywoływać „efekt mrożący" oraz skłaniać sędziów do unikania decyzji, które mogą się nie spodobać władzy wykonawczej. Rzecznik podkreśla, że przesłanki na podstawie których Minister Sprawiedliwości podejmuje decyzje o delegacji sędziego nie mogą mieć charakteru uznaniowego i arbitralnego. Korzystanie z tego uprawnienia ustawowego nie powinno wykraczać poza wskazany cel polityki kadrowej i służyć jako środek dyscyplinowania sędziów wykorzystywany do **odwoływania sędziów jako formy kary lub nacisku**. Co więcej, poprzez instytucję delegowania, a w szczególności odwołanie sędziego z delegacji, organ władzy wykonawczej może w sposób zupełnie dowolny wpływać na skład sądu, o ile w jego składzie zasiada sędzia delegowany, oraz pośrednio na jego decyzje, co jest sprzeczne z gwarancjami określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawa do rozpatrzenia sprawy przez

[534] *Ibidem*, s. 39-40.

niezależny i niezawisły sąd). Inne zagrożenia uznaniowego odwołania z delegacji sędziego związane są *stricte* ze sprawnością samego postępowania, w których sędzia jest referentem. Może bowiem spowodować **uniemożliwienie zakończenia spraw przez niego prowadzonych**, opóźnienie w ich rozpoznaniu, czy nawet bezprzedmiotowość postępowania, np. z powodu przedawnienia karalności[535].

Dlatego też należy negatywnie ocenić wyrok TK wydany w sprawie o sygn. akt K 45/07, w którym Trybunał wypowiadając się w kwestii delegowania sędziego za jego zgodą do wykonywania czynności orzeczniczych w innych sądach oraz w Sądzie Najwyższym uznał, że regulacje te są zgodne z art. 10 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał wskazał, że istota delegacji sędziego nie odnosi się do zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów (gwarancji niezawisłości sędziowskiej), ponieważ jest to konstrukcja odrębna od przenoszenia sędziów i nie powoduje utraty przez sędziego stanowiska, nie pozbawia go również jego miejsca służbowego. W ocenie Trybunału regulacja o delegowaniu sędziego do pełnienia obowiązków poza siedzibą sądu ma charakter wyjątkowy. Nie jest to jednak pozbawienie sędziego miejsca służbowego, ale czasowe wykonywanie czynności wskazanych w akcie delegowania w odpowiedniej jednostce[536]. Trybunał stwierdził również, że poprzez uzyskanie uprawnienia do delegacji Minister Sprawiedliwości „nie otrzymał instrumentu, który dawałby władzy wykonawczej prawo do rozstrzygania indywidualnych spraw typu sądowego lub wiążącego wpływania na rozstrzyganie takich spraw”[537].

Charakter prawny decyzji Ministra Sprawiedliwości (w szczególności w zakresie odwołania delegacji bez zgody sędziego) przesądza o tym, że decyzja ta nie jest kierowana do osoby podległej służbowo Ministrowi, lecz do sędziego jako przedstawiciela konstytucyjnie równoważnej, odrębnej i niezależnej władzy. Wskazana kompetencja Ministra Sprawiedliwości jawi się zatem jako akt władczy właściwy procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej i kształtującym jej zakres terytorialny. Decyzja ta jest wydawana w sprawie ustrojowej z zakresu władzy sądowniczej oraz właściwości miejscowej sądu. Rozstrzyga więc o zakresie władzy sądowniczej i dostępności do wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[538]. Nie można zatem uznać – jak wywodzi TK – aby miała ona charakter porządkowy, administracyjny. W istocie decyzja ta wpływa na miejsce

[535]https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-odwolanie-sedziego-z-delegacji-w-celach-dyscyplinarnych-naduzyciem-prawa [dostęp online: 31.12.2022].
[536] Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.
[537] *Ibidem*.
[538] Por. uchwałę SN z dnia 17 lipca 2013 roku, sygn. akt III CZP 46/13, OSNC 2013 Nr 12, poz. 135.

służbowe sędziego określone w akcie powołania (choćby czasowo) oraz na funkcje sędziego z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie delegacji sędziego oraz odwołania go z delegacji budzą również poważne wątpliwości z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 6 EKPC. ETPC w sprawie Kinský przeciwko Czechom uznał, że ingerencją w bezstronność sądu jest nie tylko wydawanie sądowi wyraźnych poleceń co do rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, ale również tworzenie wokół sprawy, na skutek dostępnych Ministrowi Sprawiedliwości środków nadzoru administracyjnego, swoistego nacisku psychologicznego, który może mieć wpływ na bezstronność sędziego[539]. Instytucja delegacji sędziego w perspektywie całkowitej uznaniowości decyzji Ministra oraz braku kontroli przez sąd sprawia wrażenie takiej, która stanowi narzędzie do dyscyplinowania sędziów poprzez bezpośredni wpływ na ich status. Obawy te podzielił również TSUE w wyroku z dnia 16 listopada 2021 roku w połączonych sprawach o sygn. akt od C-748/19 do C-754/19, wskazując że kompetencje Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów do innego sądu na czas określony lub na czas nieokreślony na podstawie nieznanych publicznie kryteriów oraz w każdym czasie i w drodze decyzji, która nie zawiera uzasadnienia stwarza możliwość wywierania wpływu na tych sędziów w sposób mogący budzić wątpliwości co do ich niezawisłości. TSUE zwrócił uwagę, że decyzja dotycząca delegowania sędziego i odwoływania go z delegacji do sądu wyższej instancji powinna być podejmowana na podstawie jasno wskazanych kryteriów i należycie uzasadniona, aby wykluczyć jej arbitralność. TSUE zauważył, że polskie regulacje mogą rodzić w przekonaniu stron postępowania, że sędzia, który orzeka w ich sprawie i jest sędzią delegowanym do sądu wyższej instancji w obawie przed odwołaniem z delegacji będzie chciał spełnić oczekiwania Ministra Sprawiedliwości. Stwarza to wrażenie, że sędziowie delegowani są „przyporządkowani" organowi egzekutywy, w sposób niezgodny z zasadą nieusuwalności. Ponadto z uwagi na to, że system delegacji, a w szczególności odwołanie z delegacji może wpływać na status sędziego ze skutkami podobnymi do kar dyscyplinarnych należy poddać ten środek kontroli sądowej. W innym wypadku tworzy się ryzyko wykorzystywania delegacji do politycznej kontroli orzeczeń sądowych. Trybunał wskazał również, że odwołując sędziego z delegacji Minister Sprawiedliwości może wpływać na skład orzekający w danej sprawie. W związku z tym, że jest on również Prokuratorem Generalnym powoduje to uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziów, którzy orzekają w sprawach z udziałem prokuratorów. TSUE zauważył także, że doszło do połączenia

[539] Wyrok ETPC z dnia 9 lutego 2012 roku w sprawie *Kinský przeciwko Czechom, skarga nr 42856/06, HUDOC.*

w tej samej osobie funkcji sędziego delegowanego do sądu wyższej instancji oraz Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, co rodzi w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności innych sędziów składu orzekającego na czynniki zewnętrzne, ponieważ sędziowie ci mogą obawiać się, że sędzia delegowany będzie brał udział w dotyczących ich postępowaniach dyscyplinarnych. Konkludując, TSUE stwierdził, że przywołane okoliczności mogą powodować, że prawo unijne stoi na przeszkodzie obowiązującemu w Polsce systemowi zezwalającemu Ministrowi Sprawiedliwości na delegowanie sędziów do sądów wyższej instancji, z którego to delegowania Minister Sprawiedliwości, będący zarazem Prokuratorem Generalnym, może odwołać sędziego w każdym czasie i bez uzasadnienia, pozostawiając jednocześnie ocenę w tym zakresie sądom krajowym[540].

W mojej ocenie, delegowanie sędziego pozwala wesprzeć na określony czas inne segmenty wymiaru sprawiedliwości, zapewniając im rzetelność i sprawność działania. Brak tej instytucji w systemie polskiego prawa mogłoby wpływać niekorzystnie na kondycję całego wymiaru sprawiedliwości. Nie wolno również zapominać, iż delegacja do sądu wyższego rzędu niejednokrotnie stanowi „pierwszy krok" w awansie sędziego i pozwala na jego ocenę w pracy orzeczniczej w danej jednostce. Jednakże powierzenie tej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości stwarza zagrożenie nadmiernej ingerencji przez ten organ w funkcjonowanie władzy sądowniczej. Może również prowadzić do wywołania tzw. „efektu mrożącego" wśród sędziów i stać się narzędziem do ich dyscyplinowania. Zwłaszcza, że od decyzji Ministra nie przysługuje odwołanie. Brak jest również kryteriów jakimi powinien się on kierować przy podejmowaniu decyzji, co czyni ją całkowicie uznaniową. Wszystkie ta okoliczności, jak słusznie zauważa Jacek Zaleśny, „mogą eksponować i nadawać znaczenia typowo ludzkim ambicjom, których nie są pozbawieni sędziowie, jak żądza awansowania, wykonywania bardziej prestiżowych zadań czy wzrostu pozycji materialnej. Prawne dowartościowanie tego typu cech sędziów jest ryzykiem dla jakości pełnienia funkcji sędziowskich. Wykoślawia słabsze charaktery, stwarzając pożywkę dla serwilizmu"[541].

Kolejne zagrożenie związane z delegacją dotyczy delegowania sędziów na stanowiska administracyjne, nawet za ich zgodą. Sędziowie delegowani do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta RP, czy też w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych pracują na stanowiskach, które są usytuowane w

[540] Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2021 roku w sprawie pytań prejudycjalnych SO w Warszawie, sygn. akt od C-748/19 do C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931.
[541] J. Zaleśny, *op. cit.*, s. 215. Autor opowiada się za zlikwidowaniem instytucji delegowania sędziego.

urzędniczej strukturze administracji i wchodzą w skład systemu administracji, z podległością służbową. W istocie sędzia na czas delegacji wykonuje zadania z zakresu władzy wykonawczej pod kierownictwem ministra lub Prezydenta RP, co jest sprzeczne z zasadą podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Delegacja do urzędów administracji publicznej osłabia również sprawność wymiaru sprawiedliwości i wpływa limitująco na prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), zagrażając w ten sposób sprawnemu funkcjonowaniu sądów.

Powyższe zagrożenia dostrzega również TK, jednakże stwierdza, iż sam fakt delegacji sędziego do Ministerstwa jest zgodny z Konstytucją RP. Sprzeczny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP jest natomiast stan, w którym sędzia łączy funkcje orzecznicze z wykonywaniem czynności administracyjnych, na podstawie delegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości. W ocenie Trybunału powoduje to zacieranie się różnicy między wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości a pracą na rzecz władzy wykonawczej[542]. Wydaje się jednak, że podobne rozważania można odnieść do kwestii delegowania sędziego do wykonywania czynności urzędniczych w administracji publicznej także w sytuacji kiedy nie pełni on w tym czasie funkcji orzeczniczych. Sędzia staje się wówczas wykonawcą poleceń organu władzy wykonawczej, co w znacznym stopniu ogranicza jego niezawisłość oraz bezstronność, które to przymioty towarzyszą sędziemu przez całą jego drogę zawodową. Sędzia powinien być od sądzenia, czemu służą przyznane mu wszelkie ustrojowe gwarancje. Funkcje władzy wykonawczej przewidziane są natomiast zgodnie z Konstytucją dla innych organów. Przenikanie się funkcji władzy wykonawczej i sądowniczej w jednej osobie, nawet jeżeli następuje to w różnym czasie, stanowi naruszenie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Moim zdaniem najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby powierzenie kompetencji delegacji wyłącznie organom sądowniczym – prezesom sądów (co częściowo czyni się w art. 77 § 8-9a p.u.s.p.) lub KRS. Pozytywnie w tym zakresie należy ocenić art. 13 § 1 p.u.s.a., zgodnie z którym sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do pełnienia obowiązków sędziego w NSA deleguje Prezes NSA, czyli organ ulokowany w łonie władzy sądowniczej. Sędzia powinien mieć również prawo do zaskarżania decyzji o delegacji przykładowo do SN lub sądów administracyjnych, aby wykluczyć uznaniowość lub arbitralność ich podejmowania. Nie można bowiem zapominać, że prezesi sądów decydując o delegacji lub o jej odwołaniu mogą kierować się osobistymi sympatiami lub animozjami. Warto również zastanowić się nad

[542] Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.

rozbudowaniem procedury delegacyjnej. Pomocnym byłoby wprowadzenie trybu konkursowego na określone stanowisko delegacyjne oraz wskazanie jasnych kryteriów oceny.

Reasumując, trzeba podkreślić, że ustrojodawca w art. 180 Konstytucji RP wyraźnie uprzywilejował ochronę nieusuwalności sędziów w stosunku do zasady nieprzenoszalności. Dlatego też nie można utożsamiać gwarancji przypisanych dla nieusuwalności do gwarancji zakazu przenoszenia sędziego na inne stanowisko służbowe[543]. Pomimo tych różnic, obie te zasady stanowią konstytucyjne gwarancje zarówno niezawisłości sędziego, jak i bezstronnego sądu. Wykroczenie poza ich granice, musi być wobec tego oceniane jako rażące przełamanie konstytucyjnych i ustawowych zasad normujących ustrój i funkcjonowanie sądów powszechnych[544]. Zasady nieusuwalności oraz nieprzenoszalności mają zapewnić stabilizację urzędu sędziego i tym samym wykluczać powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej rozstrzygnięć o prawnej sytuacji sędziego. Są to instrumenty, które służą zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Odstępstwo od tych zasad może nastąpić wyjątkowo, z uwzględnieniem wartości konstytucyjnych.

Szczególna znaczenie nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego nabiera jako gwarancja niezawisłości sędziowskiej, a przez to warunek konieczny do prawidłowego funkcjonowania tej wartości konstytucyjnej. ETPC podkreślając znaczenie gwarancji dla omawianych zasad wskazał na potrzebę regulacji odpowiedniej procedury wraz z kryteriami materialnymi usuwania i przenoszenia sędziów, a także prawa do zaskarżania decyzji do sądu. Ma to służyć ochronie przed nieuprawnionymi naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezawisłości sędziowskiej[545]. W sprawie o sygn. akt C-487/19 TSUE wskazał, że decyzja o przeniesieniu sędziego do innego wydziału tego samego sądu bez jego zgody powinna być podejmowana wyłącznie w związku z uzasadnionymi powodami służącymi należytemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz podlegała zaskarżeniu na drodze sądowej, ze wszystkimi gwarancjami tej drogi, w tym prawem do obrony. Chodzi o to, aby niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy mógł przeprowadzić kontrolę decyzji o przeniesieniu sędziego zgodnie z procedurą w pełni gwarantująca prawa potwierdzone w art. 47 i art. 48 KKP[546]. Gwarancje te należy odnieść do wszystkich instrumentów prawnych, które w jakikolwiek sposób wpływają na zasadę stałości zawodu sędziego. Dotyczy to złożenia

[543] Zob. podobnie wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 roku, sygn. akt P 20/04, OTK 2005 Nr 10A, poz. 111.
[544] Por. wyrok SN z dnia 22 sierpnia 2007 roku, sygn. akt III KK 197/2007, OSNKW 2007 Nr 11, poz. 81
[545] Wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 roku w sprawie Bilgen przeciwko Turcji, skarga nr 1571/07, HUDOC.
[546] Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 roku w sprawie pytania prejudycjalnego SN, nr sprawy C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

sędziego z urzędu, jego zawieszenia, przeniesienia do innego sądu lub innego wydziału tego samego sądu, a także delegacji, w tym odwołania z tej delegacji.

1.4 Apolityczność sędziego

Apolityczność jako konieczna gwarancja utrzymania niezawisłości i bezstronności sędziów na mocy art. art. 178 ust. 3 Konstytucji RP zyskała rangę ustrojową[547]. Obejmuje trzy aspekty: zakaz przynależności do partii politycznej (apartyjność), zakaz przynależności do związku zawodowego oraz zakaz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z apolitycznością związany jest równie skierowany do sędziów (zarówno w służbie czynnej, jak w stanie spoczynku) zakaz sprawowania mandatu parlamentarnego (art. 103 ust. 2 Konstytucji RP)[548]. Apolityczność sędziów stanowi konieczne ograniczenie praw i wolności sędziego jako obywatela ze względu na nadrzędne wartości w postaci niezawisłości sędziowskiej i bezstronności, a więc elementów konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Pierwszy aspekt apolityczności – apartyjności oznacza nic innego jak zakaz bycia członkiem partii politycznej. Jeżeli zatem kandydat na sędziego należy do partii politycznej, to przed objęciem urzędu powinien z niej wystąpić. Samo zawieszenie członkostwa nie spełnia wymogów apolityczności.

Apartyjność ma sprzyjać poczuciu bezstronności sędziego poprzez wyeliminowanie możliwości wpływu grup politycznych na wydawane orzeczenia. Ma również znaczenie w kontekście postrzegania sędziego jako sprawiedliwego, kierującego się sumieniem i literą prawa. Przynależność do partii politycznej może wpływać na wizerunek sędziego jako wolnego od tego typu wpływów. Powyższe zagrożenie dostrzegał już w okresie dwudziestolecia

[547] Apolityczność sędziego jako gwarancja niezawisłości nie była wskazana w poprzednich ustawach zasadniczych. W okresie PRL prezentowano nawet poglądy, że przynależność do partii politycznej oraz inna działalność polityczna nie tylko nie zagraża niezawisłości sędziowskiej, ale ją wzmacnia. Wskazywano, że „sędzia w wykonywaniu swych funkcji jurysdykcyjnych nie może (…) odrywać się do zadań polityczno-społecznych, do których realizacji stosowane przez niego normy zostały stworzone" (S. Włodyka, *Zarys ustroju organów ochrony prawnej*, Kraków 1967, s. 49) oraz postulowano „aby prawo jako wyraz woli społeczeństwa i polityki państwa było stosowane nie w sposób formalistyczny, ale zgodnie z wyrażoną w nich polityką państwa i pełną znajomością realiów życia społecznego" (M. Jabłoński, *Uwagi o ewolucji gwarancji niezawisłości i niezależności sędziów i sądów powszechnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo nr 257/1997, s. 120).

[548] Por. postanowienia SN z dni 9 listopada 2011 roku, sygn. akt III SW 168/11, LEX nr 1095839 oraz III SW 169/11, OSNP 2012 Nr 11-12, poz. 161 . W powyższych orzeczeniach przedstawiono wykładnię art. 103 ust. 2 Konstytucji RP w związku z regulacjami dotyczącymi statusu prokuratorów w stanie spoczynku. Ze względu na podobieństwo sytuacji prawnej prokuratora w stanie spoczynku i sędziego w stanie spoczynku stanowisko SN przedstawione w tych dwóch orzeczeniach może mieć odpowiednie zastosowanie także do sędziego w stanie spoczynku.

międzywojennego Andrzej Grzybowski, który stwierdził, że „ogół nie uwierzy, by taki sędzia [należący do partii politycznej – przypis własny] mógł zachować nieskazitelną bezstronność, jeśli weźmie udział w rozpoznaniu sprawy, gdzie wchodzą w grę interesy jego partii, walka interesów jego stronnictwa z interesami partii przeciwnej (…) Strona przeciwna (…) nigdy nie uwierzy w bezstronność sędziego, będzie głosiła i może w dobrej wierze, choć bezpodstawnie, że ten sędzia z pobudek partyjnych wydał wyrok”[549]. Stąd apartyjność ma również wymiar społeczny, polegający na stworzeniu obrazu sędziego jako bezstronnego i niezawisłego. Apartyjność wzmacnia również zasadę odrębności władzy sądowniczej w jej aspekcie personalnym.

Pomimo, że zakaz przynależności do partii politycznej nie jest zasadą obowiązującą we wszystkich państwach europejskich[550], to jednak w Polsce stanowi konieczne ograniczenie prawa sędziów jako obywateli wskazane w art. 11 ust. 1 Konstytucji RP. Wynika to przede wszystkim z innego rozumienia pojęcia „neutralności politycznej”. W Polsce rozumienie „neutralności politycznej” oznacza brak jakiegokolwiek związku ze stronnictwami politycznymi. Wiążę się to przede wszystkim z obawami o niezawisłość i bezstronność takich sędziów. Apartyjność jawi się zatem jako narzędzie do uzyskania neutralności politycznej. Na związek obu tych pojęć zwrócił uwagę TK. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. akt K 26/00 stwierdził, że „pojęcie politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja i pojęcie apartyjności, wyrażające się w zakazie członkostwa w partiach politycznych określonych kategorii osób, nie są pojęciami przedmiotowo tożsamymi. Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne, a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest

[549] A. Grzybowski, *Periculum in mora*, Gazeta Sądowa nr 3/1929, s. 112.

[550] Zakazy członkostwa w partiach politycznych znalazły się również w przepisach konstytucji Armenii, Azerbejdżanu, Czarnogóry, Rumunii, Serbii, Węgier i Ukrainy. Dla porównania konstytucja Szwecji gwarantuje sędziom oraz urzędnikom służby cywilnej prawo do korzystania z wolności słowa, zrzeszania się i zgromadzeń na równi z innymi. Szwedzcy sędziowie mogą być członkami partii politycznych oraz sprawować mandat przedstawicielski w parlamencie i samorządach lokalnych Również w Niemczech sędziowie mogą swobodnie wyrażać swoje poglądy polityczne i angażować się w działalność polityczną poprzez członkostwo i aktywność w partiach politycznych czy też udział w kampaniach wyborczych (Venice Commission, *Report on the Freedom of Expression of Judges,* CDL-AD(2015)018, 2015, s. 5 i n.). Francuskie Kompendium Sędziowskich Obowiązków Etycznych wprost wskazuje, że sędziowie mogą „korzystać z praw zagwarantowanych każdemu obywatelowi jak zrzeszanie się w partii politycznej, związku zawodowym, stowarzyszeniu, czy towarzystwie filozoficznym, jak też praktykowanie religii wedle swojego wyboru” (zob. L. Pech, *Wykorzystywanie obcego prawa do siania zamętu i wprowadzania w błąd: na przykładzie prawa francuskiego i polskiej ustawy „kagańcowej”*, Iustitia nr 1/2020, s. 31).

możliwe do realizacji w sytuacji gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych”[551].

Drugi aspekt apolityczności sędziów – zakaz przynależności do związków zawodowych stanowi ograniczenie prawa określonego w art. 59 ust. 1 Konstytucji (wolności zrzeszania się w związki zawodowe). Również i w tym przypadku wymaga się, aby przed pełnieniem urzędu sędzia nie tyle zawiesił swoje członkostwo w związku zawodowym, jeżeli do takiego należał, ale całkowicie z tego członkostwa zrezygnował. Jest to zakaz bezwzględny, dla którego Konstytucja RP nie przewiduje wyjątków[552].

Zakaz przynależności sędziów do związków zawodowych ma zapewnić sędziom poczucie neutralności politycznej w kontekście uniezależnienia od wpływów innych organizacji. Zakaz ten nie oznacza, że sędziowie pozbawienia są reprezentacji, która chroniłaby ich interesy zawodowe. Nie ma bowiem przeszkód, aby sędziowie zrzeszali się w stowarzyszeniach, mających na celu podejmowanie kwestii socjalnych sędziów oraz sprzeciwianie się działaniom władzy ustawodawczej lub wykonawczej ingerujących w zasadę niezawisłość sędziowskiej oraz niezależności sądownictwa – co jest powszechne również w innych państwach europejskich[553]. Trzeba mieć jednak na względzie, aby działalność w tych stowarzyszeniach nie przybrała formy działalności politycznej lub publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Trzeci aspekt apolityczności – zakaz prowadzenia działalności publicznej ma bardziej niedookreślony charakter od pozostałych zakazów wskazanych w art. 178 ust. 3 Konstytucji RP. Pojęcie „działalności publicznej” nie ma definicji legalnej. Nie podano również ustawowych przykładów prowadzenia takiej działalności. W języku polskim „publiczny” znaczy „dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, związany z jakimś urzędem, z jakąś instytucją, itp.; ogólny, powszechny, społeczny,

[551] OTK 2002 Nr 2A, poz. 18. Zachowanie neutralności w sprawach politycznych oznacza niezaangażowanie się po stronie jakiejkolwiek partii, czy organizacji zmierzającej do zmiany układu władzy politycznej [P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…, op. cit*.].

[552] W doktrynie wysuwane są postulaty, aby zapewnić sędziom możliwość korzystania z wolności związkowej, ale bez prawa do zbiorowych rokowań i prawa do strajku (zob. Ł. Piebiak, *Stowarzyszenia i związki zawodowe sędziów*, Iustitia nr 4/2013, s. 199).

[553] Zakaz przynależności i działalności związkowej sędziów znalazł się w konstytucji polskiej, słowackiej i ukraińskiej. Natomiast w innych państwach zakazy takie zostały wprowadzone na mocy ustaw, a Francja jest jedynym krajem, w którym oficjalnie działają związki zawodowe sędziów. Zadania związków zawodowych w większości państw europejskich wykonują stowarzyszenia sędziowskie. W niektórych państwach stowarzyszenia uzyskały nawet większą legitymację do reprezentowania sędziów niż związki zawodowe, jak to ma miejsce w przypadku Niemieckiej Federacji Sędziów (*Deutscher Richterbund*). W innych przypadkach (np. w Anglii, Walii i Szwajcarii) rola tych stowarzyszeń jest bardziej ograniczona z uwagi na niechęć do podejmowania działań, które mógłby być postrzegane jako zaangażowanie polityczne (A. Śledzińska-Simon, *Wolność zrzeszania się sędziów w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych*, Wrocław 2021, s. 18).

nieprywatny”[554]. Natomiast zakres tego pojęcia może być różny, co wynika ze znaczenia pojęcia „publiczność”. Jego słownikowe znaczenie to „ludzie zgromadzeni, przebywający w jakimś miejscu, zwykle w określonym celu; pewna zbiorowość, ogół ludzi; widzowie, słuchacze, uczestnicy”[555]. Przymiotnik „publiczny” jest zatem wieloznaczny. Wykładni językowej trzeba poddać także pojęcie „ działalności” Jest to „zespół czynności, działań, podejmowanych w jakimś celu, zakresie, czynny udział w czym; działanie, praca; wpływ, oddziaływanie, rola”, zaś „działać” oznacza „robić, tworzyć co, być czynnym, pracować, występować w jakiejś sprawie; wywierać wpływ, wrażenie, wywoływać reakcję, oddziaływać fizycznie lub na psychikę”[556]. Wykładnia językowa uprawnia do wyprowadzenia wniosku, że przez „działalność publiczną” należy rozumieć działanie odnoszące się do wszelkich przejawów aktywności na forum publicznym, związane z chęcią oddziaływania na życie publiczne, tj. na sprawy dotyczące ogółu ludzi[557]. Wiążą się z tymi m.in. zagadnienia wolności wypowiedzi sędziego[558], zrzeszania się, czy też kandydowania w wyborach.

Prowadzenie działalności publicznej przez sędziów nie jest zakazane w sposób absolutny, a jedynie w zakresie nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wykluczona jest zatem wszelka działalność o charakterze publicznym, która godziłaby w obraz sędziego jako bezstronnego i niezawisłego oraz podważałaby niezależność sądownictwa od innych władz. Naruszenie wszystkich powyższych zakazów prowadzi do deliktu dyscyplinarnego za popełnienie, którego realną sankcją jest złożenie z urzędu.

Sędziowie mogą prowadzić działalność publiczną poprzez zrzeszanie się, realizując tym samym konstytucyjną wolność określoną w art. 58 Konstytucji RP, a wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą być oceniane zgodnie z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, biorąc pod uwagę przesłanki: konieczności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*.

W kontekście wolności zrzeszania się sędziów szczególną rolę pełnią stowarzyszenia sędziowskie ze względu na ich funkcję *quasi* związków zawodowych. Ich rolą jest ochrona niezależności wymiaru sprawiedliwości, niezawisłości sędziowskiej oraz obrona indywidualnych interesów sędziów. Stowarzyszenia takie dbają więc o interesy zbiorowe

[554] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1999, s. 1022.
[555] *Ibidem*.
[556] Zob. wyrok SN z dnia 12 września 2001 roku, sygn. akt V CKN 440/00, OSNC 2002 Nr 5, poz. 68.
[557] Por. podobnie L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit.*, s. 23.
[558] Zagadnienie wolności wypowiedzi sędziego zostało omówione w rozdziale poświęconym pojęciu niezawisłości sędziowskiej.

(korporacyjne) sędziów w relacji z władzą ustawodawczą oraz wykonawczą, a także podejmują działania wewnętrzne na rzecz integracji zawodowej oraz integralności jej indywidualnych członków. Obecnie działają dwa stowarzyszenia sędziów: „*Iustitia*", założona w 1990 roku oraz „*Themis*", powstała 2010 roku. Celami obu tych stowarzyszeń jest działalność o charakterze szkoleniowym, edukacyjnym i upowszechniającym wiedzę o roli i zadaniach sędziów oraz działania mające na celu umacnianie niezależności sądów i niezawisłości sędziów w celu pełnej realizacji obywatelskiego prawa do sądu[559].

Prawo do zrzeszeń w organizacje sędziowskie jest podkreślane przez akty prawa międzynarodowe o charakterze *soft law*, które wyznaczają w tym zakresie pewien standard. Podstawowe Zasady ONZ na temat niezależności sądownictwa z 1985 roku stanowią, że sędziowie jak inni obywatele mają prawo do wolności wypowiedzi, przekonań, stowarzyszania się i zgromadzeń, z zastrzeżeniem, że korzystający z tych praw sędziowie powinni zawsze zachowywać się w taki sposób, aby zachować godność swojego urzędu oraz bezstronność i niezawisłość sądownictwa. Natomiast art. 9 Zasad potwierdza prawo sędziów do tworzenia i przystępowania do stowarzyszeń sędziowskich lub innych organizacji w celu reprezentowania ich interesów, wspierania ich kształcenia zawodowego oraz ochrony ich niezawisłości sądowej. Również Powszechna Karta Sędziego przyjęta przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów uznaje prawo sędziów do przynależności do stowarzyszenia zawodowego w celu umożliwienia im konsultacji oraz obrony ich uzasadnionych interesów (art. 12). Europejska Karta Statusu Sędziego z 1998 roku stanowi w art. 1 ust. 7, że sędziowskie organizacje zawodowe przyczyniają się do obrony praw sędziów, zwłaszcza w stosunku do władz i organów, które podejmują decyzje ich dotyczące. W podobnym duchu Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2010)12 na temat niezależności, sprawności i odpowiedzialności sędziów potwierdza prawo sędziów do tworzenia i przystępowania do organizacji zawodowych, których misją jest nie tylko ochrona interesów zawodowych sędziów, ale także niezależności wymiaru sprawiedliwości i promowanie rządów prawa. Prawo do tworzenia i przystępowania do organizacji zbiorowych jest również gwarantowane przez Zasady Postępowania Sędziów z Bangalore opracowane w 2001 roku. Punkt 4.6 Zasad stanowi, że „sędzia, tak jak każdy inny obywatel, ma prawo do wolności wypowiedzi, przekonań, stowarzyszania się i zgromadzeń, jednakże korzystając z tych praw, sędzia powinien zawsze postępować w taki sposób, aby zachować godność urzędu sędziowskiego oraz bezstronność i niezawisłość sądownictwa" Dalej Zasady stanowią, że „korzystając z wolności zrzeszania się,

[559] https://www.iustitia.pl/o-iustitii/statut-stowarzyszenia [dostęp online: 31.12.2022] oraz http://themis-sedziowie.eu/statut/ [dostęp online: 31.12.2022].

sędzia może przystąpić do związku zawodowego lub stowarzyszenia zawodowego utworzonego w celu popierania i ochrony warunków służby i wynagrodzenia sędziów lub, wraz z innymi sędziami, utworzyć związek zawodowy lub stowarzyszenie o takim charakterze" (pkt 4.13) oraz że „sędzia nie powinien być członkiem żadnej organizacji, która dyskryminuje ze względu na rasę, płeć, religię, pochodzenie narodowe lub inne nieistotne przyczyny sprzeczne z podstawowymi prawami człowieka" (pkt 4.16).

W odniesieniu do zrzeszeń, które nie mają charakteru zrzeszeń sędziowskich, sędziowie również mają prawo tworzenia, wstępowania i bycia ich członkiem, a także prawo do udziału w ich władzach oraz działalności na rzecz zrzeszenia, o ile ich działalność publiczna daje się pogodzić z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Z wyjątkiem partii politycznych i związków zawodowych, sędziowie mogą zatem działać w każdym stowarzyszeniu czy organizacji społecznej, religijnej, charytatywnej, sportowej, o ile w swoich publicznych wypowiedziach czy wystąpieniach będą zachowywali umiar i powściągliwość, a ponadto zrzeszenia te w swoich celach lub działalności nie będą podważać podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa. Zakaz ten dotyczy organizacji lub ruchów społecznych, które otwarcie dyskryminują z jakiejkolwiek przyczyny, używają mowy nienawiści lub angażują grupy bojówkarskie. Standard ten potwierdza powołany wyżej pkt 4.16 Zasady Postępowania Sędziów z Bangalore oraz stanowisko Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezależności Sędziów i Prawników, w których uznaje się, że nie jest właściwe, aby sędzia był członkiem organizacji dyskryminujących ze względu na rasę, religię, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne lub orientację seksualną, ponieważ takie członkostwo może wzbudzić wątpliwości dotyczące bezstronności sędziego[560].

Granicą realizacji wolności zrzeszania się przez sędziów są zatem zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Gdy wolność zrzeszania koliduje z przywołanymi wartościami, to sędzia powinien zrezygnować z udziału w danym stowarzyszeniu lub innej organizacji. Zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów jako komponenty konstytucyjnego prawa do sądu zawsze będą miały pierwszeństwo. Sędzia może zatem angażować się w działalność publiczną tylko w zakresie, który umożliwia zachowanie zaufania społeczeństwa do politycznie neutralnego i bezstronnego wykonywania jego urzędu. Decydujący w tym kontekście jest odbiór społeczny. Jak słusznie wskazuje Anna Śledzińska-Simon „wszelkie ograniczenia wolności zrzeszania się sędziów powinny spełniać standard konieczności w demokratycznym społeczeństwie. Natomiast demokratyczne społeczeństwo

[560] Human Rights Council, Independence of Judges and Lawyers, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, A/HRC/41/48.

wymaga, aby sędziowie nie byli odizolowani od społeczeństwa, w którym żyją. Jako obywatele sędziowie korzystają z podstawowych praw i wolności chronionych przez międzynarodowe traktaty oraz konstytucję. W sytuacji konfliktu między ich działalnością obywatelską a zasadą niezawisłości czy bezstronności należy zachować równowagę pomiędzy stopniem, w jakim sędziowie mogą być zaangażowani w życie społeczne, a potrzebą, by byli oni postrzegani jako niezależni i bezstronni w wykonywaniu swoich obowiązków"[561].

Na tle konieczności zachowania bezstronności i neutralności politycznej sędziów pojawia się problematyka wprowadzonego na mocy art. 88a p.u.s.p. (dodanego ustawą z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw[562]) obowiązku złożenia przez sędziego oświadczenia o: 1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu - ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa; 2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej - ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji; 3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 roku - ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa. Oświadczenia te sędziowie składają prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, a prezesi sądów apelacyjnych - Ministrowi Sprawiedliwości. Są one jawne i podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Moim zdaniem powyższe regulacje ingerują w wolność zrzeszania się sędziów oraz stanowią ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego indywidualnych sędziów oraz zrzeszeń w zakresie ochrony danych[563]. Przy ocenie konstytucyjności opisanych regulacji kluczowym jest odpowiedź na pytanie jaki był cel ich wprowadzenia? Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę ustawodawczą w zakresie tzw. „reform sądownictwa" przeprowadzonych od 2015 roku, cel ustawy należy ustalić na podstawie oceny jej skutków, a

[561] A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 22-23.

[562] Dz. U. z 2020 roku, poz. 190. Analogiczny obowiązek został nałożony na sędziów sądów administracyjnych (art. 8 § 2 p.u.s.a) i wojskowych (art. 70 p.u.s.w.) oraz sędziów SN (art. 45 § 3 ustawy o SN). Na marginesie należy zauważyć, że w ustawie nowelizującej ostatecznie nie znalazł się projektowany przepis rozszerzający obowiązek składania oświadczenia o „prowadzeniu portalu, strony internetowej lub aktywności na internetowych portalach umożliwiających założenie konta użytkownika, w tym anonimowo lub pod pseudonimem, jeżeli portal, strona lub aktywność dotyczą spraw publicznych – ze wskazaniem nazw portali, stron lub sieci, oraz nazw i pseudonimów, pod którymi sędzia występuje" (Druk nr 69, s. 12).

[563] Stowarzyszenia sędziowskie pełnią funkcje *quasi* związków zawodowych, a tym samym ochrona danych osobowych ich członków powinna być analogiczna. Tymczasem zgodnie ze stanowiskiem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych: „żądanie przez pracodawcę podania przez związek zawodowy zbiorczej listy pracowników korzystających z ochrony związkowej jest niezgodne z ustawą o ochronie danych osobowych" (zob. decyzja GIODO z dnia 13 stycznia 2009 roku, DOLiS/DEC-21/09).

nie na podstawie oficjalnych deklaracji projektodawców[564]. Deklarowanym przez ustawodawcę celem wprowadzonych regulacji była kontrola apolityczności sędziów. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rzeczywistym celem tych unormowań „nie było wzmocnienie transparentności i apolityczności w odniesieniu do sędziów, lecz w istocie dokonanie powszechnej lustracji aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów"[565]. Nawet jeżeli celem wprowadzanych regulacji była kontrola apolityczności sędziów, to nie spełniają one testu proporcjonalności, co jest konieczne przy uzasadnionym ograniczeniu praw i wolności konstytucyjnych. Po pierwsze, obowiązek publikacji oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniach nie spełnia przesłanki przydatności ze względu na deklarowany cel. Sama publikacja nie prowadzi do weryfikacji publicznej działalności sędziego pod względem zachowania standardów etycznych. Ponadto w praktyce może okazać się, że środek ten nie przyczyni się do zwiększenia zaufania, lecz do zwiększenia nieufności społeczeństwa do sędziów, których przynależność do organizacji społecznych zostanie ujawniona[566]. Po drugie, obowiązek złożenia przez sędziów deklaracji o członkostwie w zrzeszeniach i ich publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej nie jest środkiem, który zapewniłaby apolityczność sędziów. Nie wpływa bowiem na ocenę zachowania sędziego w analizowanym kontekście. Po trzecie, przynależność do konkretnego zrzeszenia nie przesądza automatycznie o braku apolityczności sędziego. Wobec czego sama deklaracja o takiej przynależności w żaden sposób nie może prowadzić do tej oceny.

W konsekwencji wprowadzenie obowiązku złożenia przez sędziów deklaracji o przynależności do konkretnych zrzeszeń nie spełnia celów kontroli apolitycznej sędziów, a co za tym idzie stanowi nieuprawnione ograniczenie wolności zrzeszania się określone w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto obowiązek jawności oświadczeń może prowadzić do wywołania „efektu mrożącego", który może wpływać na aktywność sędziów związaną z obroną porządku konstytucyjnego, demokracji lub wymiaru sprawiedliwości poprzez udział w stowarzyszeniach sędziowskich, których celem jest ochrona powyższych wartości. Podkreślić należy, że stowarzyszenia sędziowskie są od kilku lat stałymi uczestnikami debaty w tym zakresie, a ich głos niejednokrotnie odgrywał kluczową rolę, np. przez uwzględnienie go przez sądy międzynarodowe, czy też instytucje międzynarodowe, takie jak Komisja Wenecka. Podzielam

[564] Por. A. Śledzińska-Simon, *Wymiana kadr w demokracji populistycznej, czyli o rzeczywistych i pozornych celach ustawodawczych* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka : księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 434 i n.
[565] Rzecznik Praw Obywatelskich, *Opinia dla Marszałka Senatu ws. ustaw sądowych z 20.12.2019 r.*, VII.510.176.2019/MAW/PKR/PF/MW/CW.
[566] M. Wilczyńska, *Wolność zrzeszania się sędziów w świetle ustawy kagańcowej* [w:] *Wokół kryzysu praworządności…, op. cit.*, s. 361.

stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że „skutkiem wprowadzonej regulacji może być odchodzenie niektórych sędziów ze stowarzyszenia w obawie przed utożsamieniem ich personalnie ze stanowiskiem organizacji lub możliwym pociągnięciem do odpowiedzialności dyscyplinarnej za działania podejmowane przez nie w ramach ochrony porządku prawnego”[567].

Jak już wcześniej sygnalizowałem, analiza art. 178 ust. 3 Konstytucji RP dostarcza również wątpliwości w kontekście dopuszczalności kandydowania sędziów w wyborach lokalnych, parlamentarnych, europejskich, czy też na Prezydenta RP. Ustawodawca wprost dopuszcza możliwość kandydowania sędziego w wyborach parlamentarnych oraz do lokalnych organów stanowiących wskazując, że na czas kampanii udziela się sędziemu bezpłatnego urlopu (art. 98 § 1 p.u.s.p.), a przed objęciem mandatu sędzia ma obowiązek zrzeczenia się urzędu (art. 98 § 2). Jednocześnie sędzia, który zrzekł się urzędu z powyższych przyczyn może powrócić na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli przerwa w pełnieniu obowiązków sędziego nie przekracza dziewięciu lat (art. 98 § 3). W takim przypadku następuje ponowna procedura powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS (art. 98 § 4). W razie odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosku przez Radę zainteresowanemu służy skarga do SN (art. 98 § 5). Regulacje te spotkały się z krytyką części przedstawicieli doktryny. Leszek Garlicki wskazuje na ich niejasność. Jego zdaniem z jednej strony treść art. 98 p.u.s.p. przyznaje sędziemu prawo do urlopu bezpłatnego na czas kampanii, z drugiej natomiast milczy na temat prowadzenia kampanii, która z pewnością jest działalnością publiczną[568]. Poza tym w art. 98 p.u.s.p. nie ma nic o wyborach europejskich, na prezydenta miasta, czy też na Prezydenta RP. Stąd pojawiają się pytania, czy ustawodawca dopuszcza możliwości kandydowania w takich wyborach, a w razie odpowiedzi twierdzącej, czy przysługuje mu wtedy urlop bezpłatny?

W 2018 roku jeden z sędziów wziął udział w wyborach na radnego oraz prezydenta miasta Katowice. W kwestii tej wypowiedziała się KRS. W stanowisku wyrażonym w dniu 27 lipca 2018 roku Rada stwierdziła, że sędzia może ubiegać się o mandat posła, senatora i radnego, a na czas kampanii wyborczej przysługuje mu bezpłatny urlop. Rada zauważyła jednak, że w przepisach nie ma mowy o tym, że sędziemu przysługuje urlop na czas kampanii na stanowisko prezydenta miasta. Ustawodawca nie przewidział bowiem, że może on kandydować zarówno na radnego, jak i na prezydenta. Zdaniem Rady trudno będzie ustalić, jakie czynności sędzia będzie podejmował jako kandydat na radnego, a jakie jako kandydat na prezydenta, bo czas i zakres przedmiotowy obu kampanii jest zbliżony, a sędziemu udziela się

[567] Rzecznik Praw Obywatelskich, *Pismo do Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 20.03.2021 r.,* VII.612.2.2021.MAW, s. 4-5.
[568] L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji…, op. cit.*, s. 23.

urlopu „na czas kampanii, a nie w celu prowadzenia kampanii". KRS stwierdziła, że nie ma uprawnień do rozstrzygania, czy sędziemu przysługuje bierne prawo wyborcze w wyborach na urząd prezydenta miasta, ponieważ to gminna komisja wyborcza przyjmuje zgłoszenia i bada, czy są one zgodne z przepisami. Jednocześnie Rada wskazała, że „nie jest wykluczone, że prowadzenie przez sędziego aktywności publicznej w tym zakresie, może narażać go na odpowiedzialność dyscyplinarną w związku z art. 82 p.u.s.p. Zgodnie z § 1 tego przepisu sędzia jest obowiązany postępować zgodnie ze ślubowaniem sędziowskim. Z § 2 wynika natomiast, że sędzia powinien w służbie i poza służbą strzec powagi stanowiska sędziego i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności. Wydaje się również oczywiste, że sędzia pozostający w służbie czynnej nie może prowadzić kampanii wyborczej i sprawować wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym, w wypadku kandydowania na stanowiska niewymienione w art. 98 § 1 p.u.s.p., mając na uwadze treść art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, pomimo braku ustawowego obowiązku, zasadnym byłoby rozważenie możliwości zrzeczenia się przez sędziego urzędu przed rozpoczęciem kampanii wyborczej"[569]. Zdaniem Marcina Rulki brak regulacji prawnej w zakresie kandydowania na urząd prezydenta miasta, deputowanego do Parlamentu Europejskiego, czy też Prezydenta RP stanowi przeoczenie ustawodawcy. Autor wskazuje, że na zasadzie wnioskowania *a maiori ad minus* należy przyjąć, iż skoro ustawodawca dopuszcza kandydowanie do parlamentu oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego i udzielenie na czas kampanii wyborczej urlopu bezpłatnego, to tym bardziej należy stosować te zasady w pozostałych rodzajach wyborów[570]. Podzielam zdanie przywołanego wyżej autora, jednocześnie nie odnajduję uzasadnienia takiego przeoczenia ustawodawcy. Sytuacja ta rodzi nie tylko wątpliwości interpretacyjne, ale powoduje również niepewność wśród sędziów co do możliwości kandydowania.

Wydaje się, że kandydowanie w wyborach parlamentarnych, europejskich, lokalnych oraz na Prezydenta RP nie jest możliwe bez prowadzenia kampanii, w tym przedstawienia własnego programu wyborczego. Nie sposób bowiem zrozumieć samo kandydowanie, bez zachęcania wyborców do głosowania, przedstawiania własnych poglądów, snucia obietnic, itp. Wiąże się to z prowadzeniem działalności publicznej. Sędzia przedstawiając określony program

[569] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sedzia-startujacy-na-prezydenta-miasta-powinien-zrzec-sie-urz%C4%99du-odpowied%C5%BA-dla-rpo [dostęp online: 31.12.2022]. W opisywanej sprawie sędzia zgłosił swoją kandydaturę komisarzowi wyborczemu, a prezes sądu udzieliła mu bezpłatnego urlopu. Sędzia nie zdobył ani mandatu radnego, nie został też wybrany na stanowisko prezydenta. Powrócił na zajmowane uprzednio stanowisko sędziego.

[570] M. Rulka, *Urlop bezpłatny na czas prowadzenia kampanii wyborczej*, Przegląd Legislacyjny nr 1/2021, s. 53

i ujawniając swoje poglądy dąży do przyciągnięcia określonej grupy wyborców wyznającej podobne wartości. Należy zatem postawić pytanie jak zatem pogodzić obraz sędziego bezstronnego i niezawisłego z jego działalnością w czasie kandydowania w przypadku, gdy po nieudanych dla niego wyborach będzie sądził osobę o odmiennych poglądach, które osoba ta manifestuje na zewnątrz, albo też będzie sądził osoby będące w ugrupowaniach, których kandydaci rywalizowali z sędzią w wyborach, czy też nawet samych kontrkandydatów? Kandydowanie w wyborach wiążę się nieodłącznie z prowadzeniem działalności publicznej, która nie da się pogodzić z zasadami niezawisłości i bezstronności sędziów. Na zasady te składa się bowiem m.in. społeczny obraz sędziego. Sędzia prezentując swoje poglądy nigdy nie będzie postrzegany jako bezstronny i niezawisły, zwłaszcza w sprawach, o których się wypowiadał w czasie kampanii określając jednoznacznie swoje stanowisko. Niezrozumiałym jest zatem stworzenie przez ustawodawcę możliwości kandydowania sędziów w wyborach parlamentarnych oraz do lokalnych organów stanowiących poprzez wprowadzenie obligatoryjnego urlopu bezpłatnego na czas kampanii. Moim zdaniem, należy wprowadzić bezwzględny zakaz kandydowania sędziego w wyborach powszechnych na radnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, parlamentarzysty, deputowanego do Parlamentu Europejskiego oraz na urząd Prezydenta RP. Sędzia wybierając taką drogę powinien zrzec się urzędu. Zakaz kandydowania stanowi wprawdzie ograniczenie prawa sędziów do dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), to jednak na płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest to ograniczenie konieczne i niezbędne dla ochrony wartości nadrzędnych w takiej koligacji – zasad niezawisłości sędziowskiej, niezależności sądów oraz bezstronności w stosunku do uczestników postępowania[571].

W kontekście gwarancji apolityczności sędziego pojawia się zagadnienie ograniczeń w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia oraz innego zajęcia albo sposobu zarobkowania. Chodzi o taką pozazawodową aktywność sędziego, która utrudniałaby wywiązywanie się z obowiązków służbowych lub osłabiała autorytet do wymiaru sprawiedliwości. Zakaz ten służyć ma również ochronie praw jednostki do sprawnego i rzetelnego rozpatrzenia jego sprawy sądowej. Inne zajęcia, w które sędzia będzie zaangażowany, mogą bowiem przeszkadzać sprawnym i bezstronnym rozstrzygnięciu

[571] Na tle powyższych rozważań warto podkreślić, że kwestia kandydowania w wyborach parlamentarnych i lokalnych nie została uregulowana p.u.s.a. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy sędziowie sądów administracyjnych mogą ubiegać się o mandat posła, senatora lub radnego, a jeżeli tak, to czy na czas kampanii wyborczej udziela się im urlopu bezpłatnego – analogicznie jak w przypadków sędziów sądów powszechnych? Do tej pory żaden sędzia sądu administracyjnego nie zdecydował się taki krok. Natomiast niewątpliwie ustawowa regulacja ustroju sądownictwa administracyjnego wymaga doprecyzowania w tym zakresie.

poddanej pod osąd sprawy[572]. TK w celu wprowadzenia opisywanego zakazu doszukuje się ochrony godności urzędu sędziowskiego, dążenia do budowy pozytywnego obrazu sądownictwa oraz podkreślenia wyjątkowego charakteru służby sędziowskiej[573].

Ograniczenia związane z podejmowaniem dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia albo innego sposobu zarobkowania dotyczą zarówno czynnych zawodowo sędziów, jak i sędziów będących w stanie spoczynku. W stanie spoczynku odpada wprawdzie wymóg realizacji działalności orzeczniczej, to jednak ograniczenie zarobkowania po przejściu w stan spoczynku podkreśla zaszczytny charakter służby. Ponadto ustawodawca zadbał o szczególne rozwiązania dla sędziów w stanie spoczynku, które mają im rekompensować niemożność podjęcia dodatkowej pracy lub innego zajęcia albo sposobu zarobkowania. Jest nim prawo do uposażenia na znacznie lepszych warunkach niż prawo do uzyskiwania świadczenia emerytalnego[574].

Zakaz dodatkowego zatrudnienia, o jakim mowa w art. 86 § 1 p.u.s.p. dotyczy zarówno zatrudnienia typu pracowniczego, jak i niepracowniczych stosunków prawnych, na podstawie których wykonywana jest praca[575]. Przy czym ustawodawca wprowadził wyjątek o zakazu dodatkowego zatrudnienia w postaci możliwości podjęcia przez sędziego pracy na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego (art. 86 § 1). Inaczej rzecz ujmując, sędzia nie może mieć innego miejsca zatrudnienia poza zatrudnieniem w szkole wyższej (publicznej lub prywatnej), Polskiej Akademii Nauk, placówce naukowej lub naukowo-badawczej, bo tylko w tych instytucjach może być zatrudniony na stanowisku naukowym, naukowo-dydaktycznym lub dydaktycznym.

---

[572] Zob. M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 138 oraz M. Śladkowski, *Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez sędziów w świetle Konstytucji RP*, Studia Iuridica Lublinensia nr 22/2014, s. 361.

[573] Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 roku, sygn. akt SK 54/06, OTK 2007 Nr 3A, poz. 23.

[574] Por. wyroki TK z dnia 6 marca 2007 roku, sygn. akt SK 54/06, OTK 2007 Nr 3A, poz. 23 i z dnia 19 marca 2001 roku, sygn. akt K 32/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 50 oraz wyrok SN z dnia 16 listopada 2007 roku, sygn. akt SNO 78/07, LEX nr 471855.

[575] Podstawą powstania zatrudnienia typu pracowniczego zgodnie z art. 2 Kodeksu pracy będzie umowa o pracę, powołanie, wybór, mianowanie lub spółdzielcza umowa o pracę. Z kolei zatrudnienie niepracownicze będzie miało miejsce w przypadku pełnienia służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Więziennej, w zawodowej służbie wojskowej i innych służbach mundurowych lub też w ramach stosunków cywilnoprawnych, np. umowy o dzieło, umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług. Przy czym, gdy mówimy o zatrudnieniu mamy na myśli stałą więź prawną, a nie jednorazowe wykonanie dzieła lub zlecenia (zob. M. Śladkowski, *op. cit.*, s. 363).

Sędzia nie może również podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, jeżeli taka działalność przeszkadzałaby sędziemu w pełnieniu jego obowiązków, mogła osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego[576]. Pojęcia „innego zajęcia" oraz „innego sposobu zarobkowania" dotyczą wszystkich innych czynności, zajęć, działań zarówno o charakterze zarobkowym, jak i niezarobkowym nie będących jednak zatrudnieniem. Przykładowo może być to realizowanie pasji, hobby, przynależność do grupy, prowadzenie szkoleń, kursów, itp. Na tym tle większych kontrowersji nie budzi prowadzenie szkoleń dla aplikantów sędziowskich i prokuratorskich w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, aplikantów adwokackich, radcowskich, komorników, itp. Podobnie nie budzi kontrowersji udział sędziów w szkoleniach organizowanych przez samorządy zawodowe prawników (adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, itp.) albo inne instytucje publiczne. Wątpliwości budzi natomiast prowadzenie przez sędziów lub ich udział w szkoleniach komercyjnych zlecanych przez podmioty zewnętrzne, zwłaszcza spółki prawa handlowego. Często podmioty te wykorzystują autorytet i dorobek zawodowy sędziego do reklamowania swojej działalności jako szczególnie atrakcyjnej ze względu na udział w niej określonego sędziego. KRS w stanowisku wyrażonym w dniu 8 maja 2015 roku wskazała, że w takich sytuacjach sędziowie powinni zachować powściągliwość, a przy wyrażaniu braku sprzeciwu co do udziału sędziów w tego rodzaju szkoleniach prezesi sądów okręgowych lub apelacyjnych albo Minister Sprawiedliwości powinni zbadać, czy prowadzenie takich szkoleń w ramach komercyjnej działalności innego podmiotu prywatnego nie osłabia zaufania do bezstronności sędziego albo nie wzbudza zastrzeżeń co do jego związków ekonomicznych z tymi podmiotami. W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że pod pojęciem „innego zajęcia lub sposobu zarobkowania" rozumieć należy zarówno czynności o charakterze powtarzalnym, jak i jednorazowym, za wyjątkiem czynności jednorazowych podjętych niejako w sposób przypadkowy, np. stworzenie artykułu naukowego, niezwiązanego ze stałą współpracą z ośrodkiem naukowym lub wydawnictwem, jednostkowe wypowiedzi w formie artykułu prasowego, czy tez wykładu albo prelekcji[577]. Przykładami wskazywanymi w literaturze i orzecznictwie, które mogą stanowić naruszenie godności urzędu, ze względu na

[576] Sędzia nie może być również: członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego; członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni; członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą. Nie może również posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego oraz nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 86 § 3).

[577] Zob. J. Olszanowski, *Sprzeciw wobec zamiaru podjęcia zatrudnienia lub dodatkowego zajęcia jako czynność z zakresu nadzoru administracyjnego nad sądami i sędziami*, Forum Prawnicze nr 55/2020, s. 62 oraz wyrok SN z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. akt SNO 3/15, LEX nr 1656523.

złamanie zakazu dodatkowej aktywności sędziego o charakterze jednorazowym może być sporządzenie opinii prawnych na zlecenie podmiotów prywatnych[578], czy też udzielenie oprocentowanej pożyczki[579]. Innymi przykładami przewinień dyscyplinarnych związanych ze złamaniem zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia albo sposobu zarobkowania prezentowanymi w orzecznictwie SN są: pełnienie funkcji kanclerza niepublicznej szkoły wyższej, związanej z działalnością o charakterze menedżerskim[580], prowadzenie gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej 50 ha i nastawionej na produkcję zbóż[581], czy też wykonywanie zawodu radcy prawnego w kancelarii prawnej[582].

Warunkiem podjęcia przez sędziego innej działalności jest zapewnienie, że będzie w stanie pogodzić dodatkowe zatrudnienie, inne zajęcie lub inny sposób zarobkowania z obowiązkami wynikającymi z pełnienia urzędu sędziowskiego. Kolejnym warunkiem niezbędnym do podjęcia przez sędziego dodatkowego zatrudnienia w postaci dydaktyka, naukowca lub prowadzącego kurs albo szkolenie, innego zajęcia, ewentualnie innego sposobu zarobkowej jest obowiązek zawiadomienia. Sędzia sądu rejonowego i sędziego sądu okręgowego o zamiarze podjęcia dodatkowego działalności zawiadamia prezesa sądu okręgowego, sędzia sądu apelacyjnego zawiadamia prezesa tego sądu, a prezesi sądów okręgowego i apelacyjnego zawiadamiają Ministra Sprawiedliwości (art. 86 § 4 p.u.s.p.). Podmioty wobec, których kierowane jest zawiadomienie o zamiarze podjęcia przez sędziego dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia albo innego sposobu zarobkowania mają uprawnienie do wydania decyzji o sprzeciwie wobec zamiaru podjęcia dodatkowej aktywności, jeżeli uznają, że będzie ona przeszkadzała w pełnieniu obowiązków sędziego, osłabiała zaufanie do jego bezstronności lub przynosiła ujmę godności urzędu sędziego (art. 86 § 5).

Przyjmuje się, że decyzja wyrażająca sprzeciw powinna zawierać uzasadnienie pomimo, że obowiązek taki nie wynika z ustawy. Jednakże skoro w przepisie zawarto katalog okoliczności, z powodu, których prezes sądu okręgowego lub prezes sądu apelacyjnego albo Minister Sprawiedliwością mogą sprzeciwić się podjęciu przez sędziego innej dodatkowej aktywności zawodowej, naukowej lub hobbystycznej, to racjonalnym jest wskazanie powodu sprzeciwu wraz z jego uzasadnieniem. Sprzeciw na podjęcie dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia albo innego sposobu zarobkowania nie jest decyzją administracyjną i nie przysługuje od niego odwołanie w trybie określonym dla postępowania administracyjnego oraz skarga do

[578] B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007, s. 79.
[579] Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2014 roku, sygn. akt SNO 57/14, OSNSD 2014, poz. 72.
[580] Zob. wyrok SN z dnia 17 marca 2005 roku, sygn. akt SNO 4/05, LEX nr 376449.
[581] Zob. wyrok SN z dnia 2 lipca 2003 roku, sygn. akt SNO 38/03, LEX nr 472135.
[582] Zob. wyrok SN z dnia 16 listopada 2007 roku, sygn. akt SNO 78/07, LEX nr 471855.

sądu administracyjnego na podstawie przepisów p.p.s.a.[583] Jest to czynność podejmowana w ramach treści stosunku służbowego sędziego[584]. Decyzja prezesa właściwego sądu lub Ministra Sprawiedliwości o sprzeciwie nie podlega również kontroli sądowej. Rozwiązanie takie należy ocenić negatywnie. Brak kontroli decyzji dotyczących wyrażenia zgody na dodatkowe zatrudnienie lub inną aktywność sędziego przesądza o tym, że prezesi właściwych sądów i Minister Sprawiedliwości mogą wydawać w zasadzie arbitralne decyzje w oparciu o osobiste sympatie. Ponadto wyrażenie zgody na dodatkową aktywność może stać się „narzędziem" nacisku na sędziego, który o taką zgodę się ubiega, co w znacznym stopniu ogranicza jego niezawisłość. Zagrożenie takie jest również dostrzegane w doktrynie. Zdaniem Arkadiusza Sadzy „eliminacja tego instrumentu w nowej regulacji sprawia (…) że istniejąca w powyższym zakresie na gruncie *legis derogatae* równowaga pomiędzy interesami wymiaru sprawiedliwości oraz sędziego pragnącego podjąć dodatkową aktywność została zachwiana. Nadanie sprzeciwowi prezesa sądu charakteru rozstrzygnięcia ostatecznego stwarza ryzyko, że rozstrzygnięcia w tym przedmiocie mogą w praktyce zapadać nawet pomimo braku obiektywnie uzasadnionych podstaw, jako rozstrzygnięcia arbitralne i uznaniowe. Wskazane rozwiązanie, w świetle którego tak istotna przecież decyzja przekazana została do swobodnej kompetencji organu jednoosobowego, bez realnego prawa do jej dalszej weryfikacji, wydaje się zatem rozwiązaniem ryzykownym i nieprzemyślanym"[585].

De lege ferenda postulować należy wprowadzenie instytucji odwołania od sprzeciwu oraz rozszerzenie jej również na decyzje Ministra Sprawiedliwości. Organem rozpatrującym odwołania powinna zostać KRS, której konstytucyjną rolą jest „stanie na straży" niezależności sadów i niezawisłości sędziów. Domniemywać zatem należy, że podejmowane przez nią decyzje będą w duchu ochrony tych dwóch wartości[586]. Ewentualnie rozważyć można byłoby poddanie sprzeciwu prezesa sądu i Ministra Sprawiedliwości kontroli sądowej. O sprzeciwie decydowałby zatem ostatecznie niezawisły sąd w procedurze spełniającej gwarancje z art. 45 ust. Konstytucji RP, co zabezpieczałoby interesy sędziego przed podejmowaniem arbitralnych decyzji w zakresie podejmowania przez niego dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia. Należałoby również określić termin na rozpatrzenie odwołania od sprzeciwu. W przeszłości

[583] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 roku, poz. 329, tekst jedn.
[584] Zob T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych,* Wrocław 2000, s. 138; zob. odmiennie, aczkolwiek nietrafnie wyrok NSA z dnia 21 maja 1998 roku, sygn. akt II SA 330/98, LEX nr 663446.
[585] A. Sadza, *O konieczności powrotu do mechanizmu kontrolnego przewidzianego w dawnym art. 86 § 6 PrUSP*, Iustitia nr 2/2021, s. 98. Podobnie zob. J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 60.
[586] Warunkiem tego postulatu jest niezależność KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej, której to cechy w obecnym stanie prawnym KRS nie ma.

zdarzało się bowiem, że ze względu na upływ terminu rozpatrzenia sprawy przez kolegium sądu sędzia tracił możliwość podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia[587].

Rozwiązania dotyczące kwestii dodatkowego zatrudnienia sędziów SN są zbliżone do analogicznych rozwiązań dotyczących sędziów sądów powszechnych. Różnice dotyczą podmiotu wobec, którego istnieje obowiązek informacyjny. O zamiarze podjęcia *zatrudnienia* lub innego zajęcia, a także o zamiarze ich kontynuowania przez sędziego obejmującego stanowisko w SN, sędzia SN zawiadamia Pierwszego Prezesa SN. Pierwszy Prezes SN pisemnie informuje o sprzeciwie, jeżeli uzna, że podjęcie albo kontynuowanie *zatrudnienia* lub innego zajęcia będzie utrudniało pełnienie obowiązków, uchybiało godności urzędu sędziego SN lub podważało zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości (art. 44 § 3 ustawy o SN). Analogicznie Pierwszy Prezes SN zawiadamia Prezydenta RP, który również może wyrazić sprzeciw, jeżeli uzna, że podjęcie albo kontynuowanie *zatrudnienia* lub innego zajęcia będzie utrudniało pełnienie obowiązków, uchybiało godności urzędu Pierwszego Prezesa SN lub podważało zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości (art. 44 § 4).

W odniesieniu do sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, kwestia ich dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia lub sposobu zarobkowania jest regulowana w sposób analogiczny jak w przypadku sędziów sądów powszechnych na podstawie odesłania zawartego w art. 29 § 1 p.u.s.a., a analogiczne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przysługują Prezesowi NSA (art. 29 § 3).

W przypadku sędziów NSA także w części odnoszącej się do ich dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia lub sposobu zarobkowania zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy dla sędziów Sądu Najwyższego, a uprawnienia Pierwszego Prezesa SN przysługują Prezesowi NSA (art. 49 § 1 p.u.s.a).

Podsumowując, zasada apolityczności sędziego, na którą składają się zakazy działalności partyjnej, związkowej, a także publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów, stanowi niezbędną gwarancję zachowania przez sędziego niezawisłości. O ile jednak sprawowanie urzędu sędziowskiego dla potrzeb określenia zastosowania zasady niezawisłości należy interpretować szeroko, to zakazy związane z działalnością partyjną, związkową i publiczną muszą być traktowane jako wyjątki, stanowiące

[587] Monika Smusz-Kulesza postuluje natomiast, że odwołanie od sprzeciwu prezesa właściwego sądu powinno rozpatrywać kolegium tego sądu z wyłączeniem prezesa jako jego przewodniczącego, który *de facto* wyraził wcześniej kwestionowany sprzeciw. Autorka wysuwa również propozycję, aby sprawę wywołaną sprzeciwem prezesa sądu okręgowego poddać pod rozstrzygnięcie kolegium sądu apelacyjnego (M. Smusz-Kulesza, *Zatrudnienie nauczyciela akademickiego na stanowisku sędziego sądu powszechnego* [w:] *Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, red. W. Sanetra, Warszawa 2015, s. 240-241).

ograniczenie konstytucyjnych wolności sędziów. Należy zatem przyjąć, że sędzia sprawuje swój urząd, gdy wykonuje obowiązki orzecznicze, a także inne powierzone mu obowiązki wynikające z ustawy. Natomiast jako osoba prywatna sędzia musi zrezygnować z działalności publicznej tylko w tym zakresie, w którym może ona rzucać wątpliwość co do niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Publiczna działalność sędziego, która takie wątpliwości budzi, pomimo wewnętrznego poczucia niezawisłości, zniekształca obraz sędziego jako bezstronnego arbitra. Natomiast jak słusznie dowodzi w swoim orzecznictwie TK „nakaz zachowywania zewnętrznych znamion niezawisłości dowodzi, że ważne jest nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom (…) Jeśli zatem aprobowałoby się możliwość orzekania w kolejnych stadiach postępowania przez sędziego, który w ten sposób kontrolowałby swoje własne rozstrzygnięcia, nie utrwalałoby to obrazu sądu jako działającego w warunkach bezstronności”[588]. Sędzia nie powinien zatem zdradzać swoich przekonań politycznych, brać czynnego udziału w debacie politycznej, angażować się w kampanię wyborczą po stronie jakiegoś ugrupowania, wypowiadać się na temat realizacji kompetencji przez jakikolwiek organ władzy publicznej, czy deklarować publicznie przynależność do określonej religii czy kościoła. Działalność taka nie da się pogodzić się z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

1.5 Wynagrodzenie i warunki pracy odpowiadające godności urzędu i zakresowi obowiązków

Zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP sędziom zapewnia się wynagrodzenie i warunki pracy odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. W istocie sędziowie są jedyną grupą zawodową w stosunku, do której gwarancje dotyczące wynagrodzenia i warunków pracy zawarto w ustawie zasadniczej. Przepis ten po raz pierwszy pojawił się w Konstytucji z 1997 roku, a jego umiejscowienie daje wyraz przeświadczeniu, iż zagadnienie odpowiedniego wynagradzania oraz tworzenia odpowiednich warunków pracy pozostaje w korelacji z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Gwarancje te mogą tworzyć mylny obraz przywileju nadanego osobie pełniącej funkcje sędziego. Są one bowiem znacznym wykroczeniem poza podstawowe ramy praw przyznanym ogółu obywateli w art. 65 ust. 4 i art.

[588] Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 roku, sygn.. akt SK 19/02, OTK 2004, Nr 7A, poz. 67.

66 ust.1 Konstytucji RP. Jednakże stanowią one jednocześnie konsekwencję nałożonych na sędziów obowiązków i ograniczeń zawodowych oraz są gwarantem niezawisłego orzekania.

Adresatem art. 178 ust. 1 Konstytucji RP są organy władzy państwowej powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich. Wskazana norma konstytucyjna nakłada obowiązki urzeczywistnienia określonych w niej gwarancji i nie może stanowić samoistnych roszczeń sędziów wobec państwa. Jednocześnie wyznacza ona pewien standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę. Artykuł 178 ust. 2 Konstytucji RP nie zawiera jedynie deklaracji, ale może stanowić wzorzec konstytucyjny i stać się podstawą uznania niekonstytucyjności określonych przepisów[589].

Celami omawianej regulacji ustrojowej jest umocnienie szacunku wobec urzędu sędziowskiego oraz uodpornienie sędziego na pokusy korupcyjne. Jednocześnie należy postulować, aby wynagrodzenie i warunku pracy sędziów były ukształtowane w ustawie w taki sposób, aby niemożliwym było manipulowanie tymi elementami dla wywierania wpływu na orzecznictwo sądowe. Podkreślić należy, że gwarancje te powinny stanowić zachętę do wykonywania zawodu sędziowskiego przez osoby posiadające najwyższe kwalifikacje. Niewątpliwie sędziowie to grupa zawodowa, której stawiane są wysokie wymagania zawodowe, moralne i intelektualne. Już samo to powinno uzasadniać potrzebę ukształtowania ich wynagrodzenia i warunków pracy w sposób odpowiadający godności ich urzędu. Jednocześnie zawód sędziego jest jednym z niewielu zawodów w pełnieniu, którego obowiązują tak szerokie ograniczenia możliwości zarobkowania związane z licznymi zakazami uzyskiwania dodatkowych środków materialnych.

Potrzebę tworzenia odpowiedniego wynagrodzenia i warunków pracy dla sędziów możemy odnaleźć również w aktach prawa międzynarodowego o charakterze *soft law*. Komitet Ministrów w swoim zaleceniu z dnia 13 października 1994 roku w sprawie niezależności, skuteczności i roli sędziów podkreśla, że kwestia wynagrodzenia sędziów gwarantuje sędziowską niezależność, niezawisłość i powinna być regulowana ustawowo. Powtórzono to w zaleceniu Komitetu Ministrów z dnia 17 listopada 2010 roku dodając jednocześnie, że władze publiczne powinny unikać cięć pensji sędziowskich, wprowadzając odpowiednie rozwiązania zabezpieczające[590]. Z kolei w rozdziale VI pkt 1 Europejskiej Karty Ustawowych Zasad

[589] Zob. wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. akt P 8/00, OTK 2000 Nr 4, poz. 53. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji RP nie kształtuje natomiast praw podmiotowych po stronie sędziego i nie może w związku z tym stanowić wzorca kontroli skargi konstytucyjnej.

[590] J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna Unii Europejskiej – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.02.2018 r., C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, Europejski Przegląd Sądowy nr 5/2018, s. 26-27.

Dotyczących Sędziów przyjętej przez Radę Europy w 1998 roku podkreślono, że sędziowie mają prawo do wynagrodzenia w wysokości zapewniającej im wolność decyzyjną, aby mieli gwarancję nieulegania wpływom, bycia niezawisłym i bezstronnym. Wynagrodzenie powinno wynagradzać sędziom trud ich pracy i wyrażać należny im szacunek[591]. Wielka Karta Sędziów z 2001 roku wskazuje, że niezależność finansowa i funkcjonalna są jednymi z filarów niezawisłości (pkt 3) oraz że dla uniknięcia nacisków gwarantuje się sędziom odpowiednie wynagrodzenie oraz określone ustawą uposażenie po przejściu w stan spoczynku (pkt 5)[592]. Na doniosłość odpowiedniego wynagrodzenia jako jednej z gwarancji realizacji niezawisłości zwraca również uwagę Europejskie Stowarzyszenie Sędziów. W podjętej w 2006 roku uchwale uznało praktykę uzależnienia wysokości wynagrodzenia od uznaniowych kryteriów pracy sędziego za niezgodną z europejskimi standardami, zagrażającą niezawisłości sędziowskiej. Natomiast w przyjętej Karcie Sędziów w Europie Stowarzyszenie wskazuje, że tylko odpowiednie wynagrodzenie zapewnią realną ekonomiczną niezależność i nie może być ono obniżone na żadnym etapie[593]. Celem wymienionych aktów jest stworzenie standardu, aby zagwarantować odpowiedni poziom niezawisłości i bezstronności sędziego poprzez stworzenie gwarancji określonego poziomu wynagradzania sędziów oraz warunków ich pracy. Na poziomie międzynarodowym nie istnieją natomiast formalne wytyczne ustalania wysokości i warunków wynagrodzenia sędziowskiego.

Godność urzędu jest podstawowym kryterium wyznaczającym poziom wynagrodzenia i warunków pracy sędziego. Zdaniem TK „»godność urzędu« jest zwrotem niedookreślonym, trudnym lub wręcz niemożliwym do zdefiniowania. Pewną pomocą służyć może definicja pojęcia godności zamieszczana w licznych słownikach języka polskiego. Głosi ona, że godność to »poczucie, świadomość własnej wartości, szacunku dla samego siebie; honor, duma«. Można zatem (…) przyjąć definicję, iż »godność urzędu« to świadomość jego wartości i szacunek dlań, żywiony zarówno przez osoby go pełniące jak i przez osoby postronne, a szerzej – całe społeczeństwo; w pojęciu tym zawiera się także poczucie dumy z przynależności do grupy osób urząd ten sprawujących. Zdając sobie sprawę z umowności powyższej definicji i zakładając, iż na użytek doktryny tworzyć można wiele definicji odmiennych, godzi się uznać, że spełnia ona co najmniej jedno – jednakże niezwykle istotne kryterium: spójności z powszechnym

[591] Zob. J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, Państwo i Prawo nr 11/2008, s. 85.
[592] http://www.kwartalnikiustitia.pl/wielka-karta-sedziow-zasady-podstawowe,339 [dostęp online:31.12.2022].
[593] Zob. B. Godlewska-Michalak, *Wynagrodzenia sędziów w państwach prawa jako istotny element ich niezawisłości i bezstronności*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2009, s. 70.

wyczuciem językowym”[594]. Trybunał wskazał również, że „tak rozumiana »godność urzędu« musi być realizowana wielopłaszczyznowo, w pierwszym rzędzie przez takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, aby utrwalało ono obraz sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego”[595]. „Godność urzędu” jest odrębnym pojęciem od „godności człowieka”, o której mowa w Konstytucji RP i która może działać wyłącznie na korzyść obywatela, kształtując po jego stronie prawa. W przypadku „godności urzędu” mowa nie tylko o uprawnieniach, ale również o źródle obowiązków i ograniczeń zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym. Godność urzędu jest ściśle związana z wizerunkiem wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie. Celem wprowadzenia do ustawy zasadniczej pojęcia „godności urzędu” było wyznaczenie kryterium jakim ustawodawca powinien kierować się przy kształtowaniu warunków pracy sędziów. Niezawisłość i bezstronność powinny być bowiem zagwarantowane przez szereg wymogów określających godność urzędu. Ustrojodawca sformułował zatem pojęcie wyznaczające dla państwa wskazówki i granice w jaki sposób należy kształtować wynagrodzenie i warunki dla sędziów, by mogli oni orzekać niezawiśle[596].

Drugim obok godności urzędu wyznacznikiem kształtowania wynagrodzeń sędziowskich i warunków pracy jest zakres obowiązków sędziego. Zdaniem TK „podobnie jak godności urzędu nie sposób przeliczać na konkretną stawkę wynagrodzenia, nie sposób dokonać takiego przeliczenia w odniesieniu do ogólnych obowiązków związanych z urzędem sędziego ani do konkretnych obowiązków wykonywanych przez poszczególnych sędziów. Podobnie jak godność urzędu, tak i zakres obowiązków sędziów należy na gruncie art. 178 ust. 2 konstytucji oceniać nie w odniesieniu do pracy konkretnej osoby lub »obciążenia« konkretnego stanowiska sędziowskiego, lecz do kompetencji przyznanych przez prawo poszczególnym szczeblom wymiaru sprawiedliwości. Przy tym tak samo, jak nie ma jakiejś matematycznej relacji między godnością urzędu a wysokością wynagrodzenia, nie istnieje również sztywna zależność płac sędziowskich od zakresu sędziowskich obowiązków. Ubocznie wypada zauważyć, że – niezależnie od niemożności przyjęcia ścisłych kryteriów pomiaru ilości i jakości pracy sędziego – próba dokładnego uzależnienia wynagrodzenia sędziego od ilości i jakości wykonywanych przez niego indywidualnie obowiązków w zakresie orzecznictwa lub próba stosowania premii pieniężnych za sukcesy zawodowe sędziego byłaby raczej trudna do pogodzenia z dyrektywą respektowania przez system wynagrodzeń godności urzędu (chociaż

[594] Wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. akt P 12/98, OTK 2000 Nr 6, poz. 189.
[595] *Ibidem*.
[596] Por. M. Laskowski, *Warunki pracy sędziego a godność sprawowanego przez niego urzędu* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego* red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 69-70.

dopuszczalności stosowania przez ustawodawcę pewnych elementów motywacyjnych, o ile nie wpływają na kierunek orzekania, z góry nie można wykluczyć)”[597]. Nie sposób zatem zaaprobować uzależnienia wynagrodzenia sędziego od ilości rozstrzygniętych spraw i jakości ich załatwienia. Wkraczałoby to bowiem w materię orzeczniczą i stanowiło dla sędziego nieuzasadnioną zachętę do pracy ponad miarę albo też pobieżnego załatwiania spraw, bez niezbędnej analizy celem wypracowania określonej „normy”. Kryteria te mogą być pomocne natomiast w awansach sędziów pod warunkiem, że praca sędziów będzie oceniana w dłuższej perspektywie czasu. Natomiast wynagrodzenia sędziów w ramach poszczególnych szczebli sądownictwa powinny być jednakowe, a różnice mogą wynikać jedynie ze stażu pracy i pełnionych funkcji.

Kryteria oceny, czy konkretna wysokość wynagrodzenia jest adekwatna do „godności” pełnionego przez sędziego urzędu oraz „zakresowi jego obowiązków” są złożone. Jak słusznie stwierdził TK „»odpowiedniość« wynagrodzenia sędziego ma nie tylko aspekt ilościowy, wyrażony w określonych stawkach pieniężnych, lecz także aspekt jakościowy, wyrażający się w rozwiązaniach podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilizację jego sprawowania i niezawisłość sędziowską. Takim elementem jest (…) brak uzależnienia wysokości wynagrodzenia od sposobu orzekania czy jakkolwiek rozumianych sukcesów w pracy, a także od indywidualnych opinii. Wreszcie przy ocenie, czy wynagrodzenie pieniężne jest »odpowiednie« nie można abstrahować od innych elementów statusu sędziowskiego, składających się na pewne związane z tym zawodem wymierne przywileje (prawo do stanu spoczynku, nieusuwalność i nieprzenoszalność, dodatkowe urlopy, pomoc finansowa na określone cele itp.), jak i ograniczenia (np. w zakresie osiągania dodatkowych dochodów)”[598]. Jednocześnie Trybunał określił kryteria odniesienia, którymi powinien kierować się ustawodawca, aby nie przekroczył granic swobody regulacji. W jego ocenie „trzeba zwrócić (…) uwagę na pewne obiektywne układy odniesienia:

- po pierwsze, takim układem jest poziom przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Skoro zawód sędziego jest wyróżniany konstytucyjnie w stosunku do innych profesji, to trzeba przyjąć, że poziom wynagrodzenia sędziowskiego, także na szczeblu sędziego sądu rejonowego, powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej;
- po drugie, wynagrodzenia sędziów w ogóle, jak również wynagrodzenia poszczególnych kategorii sędziów sądów równorzędnych (w tym sędziów sądów rejonowych i asesorów

[597] Wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. akt P 8/00, OTK 2000 Nr 4, poz. 53.
[598] *Ibidem.*

sądowych) powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać nie mniejszą tendencję wzrostową niż przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej;
- po trzecie, w razie trudności budżetu państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami;
- po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych”[599].

Adekwatność wynagrodzeń sędziów do „godności urzędu” oraz do „zakresu obowiązków” przesądza o obowiązku ustawodawcy do zapewnienia tej grupie zawodowej wynagrodzenia na wysokim poziomie. Na podstawie art. 91 p.u.s.p. ustawodawca przesądził o zróżnicowaniu wysokości wynagrodzenia sędziów zajmujących równorzędne stanowiska w zależności od stażu pracy i pełnionych funkcji. Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[600]. Jednocześnie ustawodawca wprowadza klauzulę zapobiegającą obniżeniu wynagrodzenia sędziów jeśli przeciętne wynagrodzenie ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego. Przyjmuje się wówczas za podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości. Aby uzyskać stawkę wynagrodzenia zasadniczego sędziego, wspomnianą średnią krajową mnoży się jeszcze przez wskazany w załączniku do ustawy mnożnik. Mnożniki są różne i zależą m.in. od rodzaju sądu, w którym danym sędzia pracuje. Mnożniki wynoszą od 2,05 do 3,23 – dla sędziów sądów powszechnych i wojewódzkich sądów administracyjnych. Ich podział określony jest w stawkach. Najniższa, pierwsza wynosi 2,05, natomiast najwyższa dziesiąta stawka wynosi 3,23. Stawki od pierwszej do piątej (2,05 - 2,50) stosowane są dla sędziów sądów rejonowych, stawki od czwartej do ósmej (2,36 – 2,92) dla sędziów sądów okręgowych, a stawki od siódmej do dziesiątej (2,75 - 3,23) dla sędziów sądów apelacyjnych. Do wynagrodzenia sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stosuje się stawki przewidziane dla sędziów sądów apelacyjnych (art. 29 § 1 pkt 2 p.u.s.a). Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych pięciu

[599] *Ibidem*.
[600] Dz. U. z 2022 roku, poz. 504, tekst jedn.

lat pracy na danym stanowisku sędziowskim[601]. W przypadku płacy zasadniczej sędziów SN i NSA stosuje się mnożnik wynoszący 4,13. Po siedmiu latach, pełnienia służby w ramach struktury SN i NSA, wynagrodzenie sędziego zaczyna być naliczane wedle stawki awansowej, a ta stanowi 115% stawki podstawowej. Od wynagrodzeń sędziów nie są odliczane składki na ubezpieczenie społeczne, które potrąca się od wynagrodzeń wszystkich pracowników z wyjątkiem prokuratorów. Wynagrodzenia sędziów są więc obciążone jedynie podatkiem dochodowym oraz składką na ubezpieczenie zdrowotne.

Obok wynagrodzenia zasadniczego, sędzia otrzymuje dodatek za długoletnią pracę (1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, poczynając od ukończenia piątego roku pracy, maksymalnie 20% wynagrodzenia) przy czym do stażu pracy warunkującego nabycie prawa do dodatku zalicza się cały okres zatrudnienia, również poza sądownictwem.

Sędziemu pełniącemu funkcje w sądownictwie, wyliczone enumeratywnie w załączniku do rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2018 roku w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom[602] przysługuje ponadto dodatek funkcyjny obliczany od tej samej podstawy co wynagrodzenie zasadnicze, z wykorzystaniem odpowiednich mnożników (w większości funkcji nie ma stałego mnożnika, ale jest określony przedział). W razie jednoczesnego pełnienia kilku funkcji, sędziemu przysługuje jeden dodatek – najwyższy, który może być ponadto podwyższony od 10% do 50%. Przy ustalaniu wysokości dodatku z zastosowaniem mnożnika z określonego przedziału oraz przy ewentualnym podwyższeniu dodatku w sytuacji jednoczesnego pełnienia kilku funkcji bierze się pod uwagę rodzaj funkcji, wielkość jednostki organizacyjnej oraz zakres obowiązków.

Sędziowie mogą również liczyć na inne dodatkowe korzyści pieniężne. W tym zakresie mają prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. „trzynastki”), na zasadach dotyczących ogółu pracowników sfery budżetowej oraz do gratyfikacji jubileuszowej (od 100% do 400% wynagrodzenia), z okazji kolejnych „okrągłych” rocznic ich zatrudnienia, przy czym do okresów warunkujących nabycie prawa do gratyfikacji wlicza się wszystkie okresy poprzedniego zatrudnienia. Zarówno dodatkowe wynagrodzenie roczne, jak i gratyfikację

[601] Przy czym do okresu pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego dolicza się okres pracy na stanowisku asesora sądowego. Natomiast sędziemu, któremu z chwilą objęcia stanowiska w sądzie okręgowym przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze w stawce czwartej albo piątej, a także sędziemu, któremu z chwilą objęcia stanowiska w sądzie apelacyjnym przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze w stawce siódmej albo ósmej, do okresu pracy niezbędnego do uzyskania wynagrodzenia w stawce bezpośrednio wyższej zalicza się okres pracy na stanowisku bezpośrednio niższym, w którym sędziemu przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze w stawce, odpowiednio, trzeciej albo czwartej, szóstej albo siódmej.
[602] Dz. U. z 2021 roku, poz. 632, tekst jedn.

jubileuszową wypłaca się niezwłocznie po nabyciu przez sędziego prawa do tych uposażeń. Ponadto sędziemu przechodzącemu w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia. Korzyści finansowe otrzymuje również rodzina sędziego w razie jego śmierci. W takiej sytuacji rodzinie sędziego przysługuje odprawa pośmiertna na zasadach przewidzianych w Kodeksie pracy[603] dla rodzin pracowników. Również w razie śmierci sędziego albo sędziego w stanie spoczynku, członkom jego rodziny, spełniającym warunki wymagane do uzyskania renty rodzinnej w myśl przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przysługuje uposażenie rodzinne.

Rozwiązanie wprowadzone przez ustawodawcę jest optymalne. Spełnia również postulaty TK, dla którego „najważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy – niejako »automatycznie«, bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Istotna jest, oczywiście, także sama wysokość wynagrodzenia, które powinno zapewniać bezpieczeństwo finansowe sędziemu i jego rodzinie, rekompensować rygorystyczne ograniczenia w podejmowaniu innej działalności zarobkowej oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu sędziego (…) wynagrodzenie to powinno być znacząco wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w kraju”[604]. Obecne regulacje chronią wynagrodzenie sędziów przed spadkiem siły nabywczej pieniądza związanym z inflacją. Następuje bowiem samoczynna podwyżka wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych gwarantując tym samym, że wynagrodzenie sędziów będzie zmieniać się *in plus* w wypadku dobrej kondycji gospodarki narodowej. W razie pogorszenia koniunktury gospodarczej i obniżenia przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów mają pozostawać na tym samym poziomie. Jednocześnie ustawodawca różnicuje wynagrodzenie sędziowskie w ramach jednakowego szczebla sądownictwa wyłącznie w zależności od stażu pełnienia urzędu i pełnionej funkcji. W obecnym kształcie możemy zatem mówić o odpowiednim (godziwym) wynagrodzeniu na właściwym poziomie. Przekracza bowiem wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Próżno też doszukiwać się w omawianej regulacji swoistych premii za „odpowiednie” ilościowo i jakościowo orzekanie. Ponadto wysokość mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego zawarta jest w załączniku do ustawy, co przesądza o tym, że zmiana w tym zakresie wymaga zmiany ustawy. Stwarza to większą stabilność wysokości mnożników i nie

[603] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku, Dz. U. z 2022, poz. 1510, tekst jedn.
[604] Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 roku, sygn. akt K 1/12, OTK-A 2012 Nr 11, poz. 134.

powoduje ryzyka, że jakikolwiek organ władzy publicznej podejmie decyzje *ad hoc* o zmianie tych parametrów i równie szybko wprowadzi ją w życie, co zdarzało się w przeszłości. W tym zakresie, warto wspomnieć, że na gruncie art. 91 § 8 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 7 maja 2009 roku[605] Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii KRS określał w drodze rozporządzenia stawki podstawowe wynagrodzenia zasadniczego oraz stawki dodatku funkcyjnego sędziów. Rozwiązanie to było w doktrynie krytykowane. Podkreślano, że ukształtowanie wynagrodzenia sędziów to materia ustawowa, o czym stanowi art. 176 ust. 2 Konstytucji RP wskazujący, że ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Nie można zatem w akcie niższego rzędu niż ustawa ustalać zasadniczego wynagrodzenia sędziów. Nie sprzyja to stabilności wysokości uposażenia sędziowskiego i naraża samych sędziów na naciski w sferze pełnionego urzędu[606]. Słusznie zatem zrezygnowano z powyższych unormowań, wprowadzając parametry wynagrodzenia sędziów w ustawie.

Uposażenie sędziowskie powinno być określane w sposób stały, stabilny, wykluczający swobodne uznanie władzy ustawodawczej i wykonawczej, co ma zapobiec zjawiskowi sterowania sądami przez pozostałe władze. Dlatego też negatywnie należy ocenić wszelkie działania godzące w te kryteria. Jednymi z nim było tzw. „zamrożenie" wynagrodzenia sędziowskiego wprowadzone ustawą z dnia 22 grudnia 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (tzw. „ustawa okołobudżetowa") ze względu na brak równowagi budżetowej. Do „zamrożenia" wynagrodzeń sędziowskich doszło również w 2020 roku i 2021 roku, co tłumaczono złą kondycją finansów państwa ze względu na pandemię spowodowaną wirusem Covid-19. Regulacje te polegały na wstrzymaniu wzrostu wynagrodzeń sędziowskich ustalanego w stosunku do średniego wynagrodzenia w danym kwartale przez dany rok. W odniesieniu do unormowań z 2011 roku w doktrynie pojawiały się głosy, że sytuacja ekonomiczna kraju nie była na tyle niekorzystna, aby uzasadniała wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń sędziowskich[607]. Oceny doktryny nie podzielił TK, który w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 roku, sygn. akt K 1/12 uznał za zgodne z Konstytucją RP przepisy „ustawy okołobudżetowej" wstrzymującej wzrost wynagrodzeń sędziów. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał wskazał, że sędziowie są funkcjonariuszami publicznymi, a działanie ustawodawcy powodowane było koniecznością ochrony stabilności finansowej państwa i

[605] Dz. U. z 2001 roku Nr 98, poz. 1070.
[606] Zob. przykładowo J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów…, op. cit.,* s. 88. Inaczej zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP…, op. cit.*, s. 21-22.
[607] Zob. m.in. W. Żurek, *Czy sama Konstytucja wystarczy by obronić niezawisłość sędziów i niezależność sędziów?*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa nr 4/2015, s. 117.

zachowania równowagi budżetowej. Zdaniem Trybunału zmiany ustawodawcze były dokonywane w niekorzystnym stanie finansowym państwa, co wymagało szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu i zachowania równowagi budżetowej państwa oraz przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi budżetowemu. W takich sytuacjach, w ocenie Trybunału, ustawodawcy przysługiwał większy margines swobody regulacyjnej. Zdaniem TK konieczność zachowania równowagi budżetowej i właściwy stan finansów publicznych wyznaczają granice urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji praw socjalnych i stanowią samodzielną przesłankę ograniczania tych praw. Ponadto Trybunał zauważył, że kwota „zaoszczędzona" z zamrożonych wynagrodzeń sędziowskich była wprawdzie znikoma (nie stanowiła nawet promila rocznych wydatków budżetu państwa), to jednak nawet jeżeli określona regulacja prawna „nie pociąga za sobą istotnych oszczędności budżetowych, nie upoważnia do wyciągnięcia wniosku, że nie służy ona realizacji konstytucyjnej wartości, jaką jest zapewnienie równowagi budżetowej"[608]. W istocie Trybunał, uznając konstytucyjność „zamrożenia" płac sędziów, skonfrontował ze sobą dwie wartości konstytucyjne. Z jednej strony było to wynagrodzenie sędziego godne jego urzędu jako gwarancja niezawisłości sędziowskiej. Z drugiej strony Trybunał wziął pod uwagę równowagę budżetu państwa i stabilność finansów publicznych jako warunki konieczne do normalnego funkcjonowania państwa. Stwierdził, że w sytuacji istotnego zagrożenia równowagi budżetowej oraz przyjęcia przez rząd programu ratowania finansów publicznych „pierwszeństwo należy dać zasadzie ochrony równowagi budżetowej, kosztem zaakceptowania ograniczonego w czasie incydentalnego zahamowania wzrostu wynagrodzeń sędziowskich"[609]

Stanowisko Trybunału budzi wątpliwości w świetle oceny dokonanej przez niego we wcześniej wydanym orzeczeniu – wyroku z dnia 4 października 2000 roku, sygn. akt P 8/00, w uzasadnieniu, którego Trybunał wyraził przekonanie, że jednym z kryteriów jakimi powinien kierować się ustawodawca przy określaniu wysokości uposażenia sędziowskiego jest szczególna ochrona wynagrodzeń sędziowskich przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami w razie trudności budżetu państwa[610]. Niezawisłość sędziowska ma większe znaczenie w warunkach kryzysowych, dlatego też nie wolno zapominać o jej ochronie również w trudnych czasach dla finansów państwa. W innym wypadku każda negatywna fluktuacja na rynku może stać się pretekstem dla „majstrowania" przy wynagrodzeniach sędziowskich, podczas gdy

[608] OTK 2012 Nr 11A, poz. 134.
[609] *Ibidem*.
[610] OTK 2000 Nr 4, poz. 53.

ukrytym powodem będzie chęć wywarcia presji na sędziach. Zagrożenie to zauważa również Andrzej Bałaban, dla którego wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 roku, sygn. akt K 1/12, otwiera furtkę umożliwiającą władzy ustawodawczej i wykonawczej na obchodzenie wartości, o których mowa w art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji RP[611]. Obniżenie nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów w drodze normatywnej lub zatrzymanie jego wzrostu powinno mieć miejsce przede wszystkim w sytuacji skrajnie kryzysowej określonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji (kiedy państwowy dług przekroczy wartość 3/5 rocznego PKB).

TSUE dopuszcza ograniczenie sędziowskich wynagrodzeń, które nie stanowi naruszenia zasady niezawisłości, przy spełnieniu następujących kryteriów:

a) obniżka lub „zamrożenie" wynagrodzeń następuje w wyjątkowych sytuacjach związanych ze szczególną sytuacją państwa i w interesie społecznym (np. w związku z likwidacją nadmiernego deficytu budżetowego państwa);
b) ograniczenia w zakresie wynagrodzeń powinny obejmować wszystkie grupy zawodowe urzędników publicznych (a nie tylko sędziów), w tym przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej;
c) obniżka lub „zamrożenie" musi mieć charakter czasowy;
d) ograniczenia muszą być proporcjonalne oraz nie schodzić poniżej pewnego poziomu gwarantującego godność w sprawowaniu urzędu sędziowskiego[612].

„Zamrożenia" wynagrodzenia sędziowskiego na lata budżetowe 2012, 2020 i 2021 nie spełniały powyższych kryteriów. Restrykcje związane z wynagrodzeniem dotykały bowiem przede wszystkim sędziów jako funkcjonariuszy publicznych, a deficyt budżetowy państwa nie miał charakteru nadmiernego, który uzasadniałby wprowadzenie tak szczególnego środka prawnego. Warto podkreślić, że w 2021 roku przy „zamrożeniu" pensji sędziów doszło do podwyższenia pensji parlamentarzystów o ok. 60%. Podwyższeniu uległy również dodatki funkcyjne posłów i senatorów oraz wynagrodzenie członków rządu i innych piastunów organów państwowych[613]. W 2021 roku podwyższeniu uległo również wynagrodzenie Prezydenta RP o około 40%, diet dla radnych samorządowych (o ok. 60%) oraz wynagrodzenia pracowników samorządowych[614]. Nie sposób zatem zaakceptować obniżenia wysokości

[611] A. Bałaban, *Błędne założenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2012 r. (K 1/12) w sprawie „zamrożenia" wynagrodzenia sędziów*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2013, s. 13.
[612] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku, w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses, sygn. akt C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
[613] Podwyżki zostały wprowadzone rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. poz. 1394).
[614] Podstawą podwyżek była ustawa z dnia 17 września 2021 roku o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021, poz. 1834).

wynagrodzeń sędziów, która pozostaje pod ochroną ustawy zasadniczej, z powoływaniem się na „kryzys finansowy" przy jednoczesnej, dość znacznej podwyżce wynagrodzeń przedstawicieli pozostałych władz oraz pracowników państwowych i samorządowych. Praktyka taka może prowadzić do zagrożenia dla wymiaru sprawiedliwości w postaci form nacisków dla sędziów. Zdaniem Mirosława Granata, które podzielam „kryzys finansowy" może być „rodzajem wytrychu ułatwiającego zwłaszcza władzy wykonawczej stosowanie ograniczeń w realizacji praw socjalnych, których wprowadzenie, z perspektywy zasad państwa prawnego, w innej sytuacji byłoby niemożliwe. »Kryzys«, idąc dalej, w rękach nieodpowiedzialnej władzy może nabrać znaczenia »stanu wyjątkowego« w zakresie finansów publicznych i usprawiedliwiać działania »inne niż zwykle« (…) argumentacją z »kryzysu« można grać przed sądem konstytucyjnym. »Kryzys« może być formą nacisku na taki sąd, aby stał się »przychylniejszy« zamierzeniom władzy wykonawczej"[615].

Poza kwestią wynagrodzeń sędziowskich na ustawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia sędziom odpowiednich, godziwych warunków pracy, a więc ogółu czynników związanych z charakterem pracy i otoczeniem, w którym ta praca jest wykonywana[616]. Chodzi o szczególne rozwiązania, inne od ogólnych zasad prawa pracy, mające na celu zapewnienie sędziom godnego pełnienia urzędu. „Warunki pracy", o których mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP należy rozumieć szeroko. Z przepisu tego nie da się wyprowadzić wniosków co do określonych standardów. O standardach tych decyduje ustawodawca. W obecnie obowiązujących regulacjach sędziowie korzystają ze szczególnych uprawnień mającymi kompensować ciężar odpowiedzialności oraz ograniczenia związane z pełnieniem urzędu. Należą do nich: prawo do corocznego dodatkowego urlopu wypoczynkowego (art. 92 § 1 p.u.s.p.), prawo do płatnego urlopu dla poratowania zdrowia (art. 93), prawo do otrzymywania wynagrodzenia za okres choroby przez rok (art. 94) oraz prawo do stanu spoczynku (art. 100). Koniecznym jest także zapewnienie sędziom należnych warunków pracy poprzez sprzęt biurowy, bezpieczeństwo (co winno wyrażać się m.in. w ochronie przed atakami werbalnymi, systemem bezpieczeństwa w sądzie, itp.) oraz w zapewnieniu wszelkich innych warunków techniczno-organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sądu.

Jednym z warunków pracy sędziego, które zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP powinny odpowiadać godności urzędu sędziego i jego zakresowi obowiązków jest czas pracy. Ustawowe regulacje przesądzają o tym, że czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego

[615] M. Granat, *Równowaga budżetowa jako zasada prawa (na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego)*, Przegląd Konstytucyjny nr 3/2017, s. 30.
[616] Por. M. Laskowski, *Warunki pracy sędziego…, op. cit.*, s. 71.

zadań (art. 86 p.u.s.p.). SN wskazał, że w praktyce oznacza to, że z „jednej strony sędzia nie ma obowiązku pracy w oznaczonych godzinach przez określoną liczbę dni w tygodniu i może wykonywać pracę w zasadzie w dowolnym czasie i nie tylko w budynku sądu, z drugiej zaś, że nałożone zadania wymuszają pracę w godzinach urzędowania sądów (zaplanowane czynności procesowe) i jednocześnie poza nimi (zapoznawanie się z aktami spraw, sporządzanie uzasadnień orzeczeń), także w dni wolne od pracy, niedziele, a nawet święta”[617]. W razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy ustanowione w art. 129 § 1 k.p. sędziemu nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie na zasadach wynikających z pracy w godzinach nadliczbowych (art. 151^1 k.p.)[618]. Przyjęta regulacja pozwala organizować czas pracy w sposób elastyczny, zgodny z indywidualnymi predyspozycjami sędziego. Nie ma on również obowiązku przebywania w wyznaczonym miejscu i czasie, niezależnie od tego ile czynności i o jakiej intensywności musi w danych okresie wykonać. Obowiązkiem sędziego jest wykonanie zadań w takim terminie, aby nie dochodziło do przewlekłości postępowania. Sędzia nie musi rozliczać się ze zrealizowanych czynności, co ogranicza wpływ innych osób na jego działalność orzeczniczą i sprzyja niezawisłości w pełnieniu urzędu. Czas pracy sędziego ma zatem odrębny charakter od zadaniowego czasu pracy określonego w art. 140 k.p.[619]

Specyfika wykonywanej przez sędziego pracy, w tym konieczność zapewnienia niezawisłego orzekania, utrudnia ujęcie czasu pracy sędziego w sztywno określone ramy. Jednocześnie regulacje konstytucyjne zapewniają wszystkim obywatelom prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2 Konstytucji RP[620]). Wobec czego sędzia pomimo tego, że ma elastyczny czas pracy, to powinien mieć również czas na odpoczynek, a wymiar jego zadań należy tak określić, aby zapobiec jego nieprzerwalnej pracy w okresach pomiędzy urlopami. Katarzyna Gonera prezentuje pogląd zgodnie, z którym sędzia ma prawo do minimalnych norm wypoczynku regulowanych w Kodeksie pracy, które mają zastosowanie do sędziego na podstawie art. 5 k.p. Zdaniem autorki w sytuacji nieprzestrzegania tych norm przez pracodawcę sędziom przysługuje roszczenie odszkodowawcze na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym[621]. Obowiązki nałożone na sędziego można zatem uznać za możliwe do wykonania

[617] Wyrok SN z dnia 15 września 2015 roku, sygn. akt III KRS 49/15, LEX nr 2288956.
[618] Zob. uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2009 roku, sygn. akt II PZP 2/09, OSNP 2009 Nr 19-20, poz. 249. Podobnie stanowisko zajął TK w wyroku z dnia 7 maja 2013 roku, sygn. akt SK 11/11, OTK 2013 Nr 4A, poz. 10.
[619] Zob. wyrok TK z dnia 7 maja 2013 roku, sygn. akt SK 11/11, OTK 2013 Nr 4A, poz. 40 oraz M. Kurzynoga, *Czas pracy sędziego sądu powszechnego* [w:] *Czas pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2013, s. 232.
[620] W przepisie tym nie ma wprawdzie literalnego wskazania prawa obywatela do wypoczynku, to jednak zawarte są elementy składowe tego prawa, którymi są prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy oraz prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego. W doktrynie panuje pogląd, że tak ukształtowane warunki jako całość stanowią konstytucyjne prawo do wypoczynku (szerzej zob. A. Wiącek-Burmańczuk, *Konstytucyjne prawo do wypoczynku*, Przegląd Sejmowy nr 5/2017, s. 109 i n.).
[621] K. Gonera, *Status pracowniczy sędziego…, op. cit.*, s. 61-62.

w obowiązującym go czasie pracy, jeżeli ich realizacja w poszczególnych dobach i tygodniach nie odbywa się kosztem minimalnych okresów odpoczynku[622]. Kluczowym w tym zakresie jest odpowiedni przydział spraw. W obecnym stanie prawnym za przydział odpowiada System Losowego Przydziału Spraw, którego algorytm ma odpowiadać za losowy przydział spraw sędziom z uwzględnieniem procentowego wskaźnika ich obciążenia, dążąc do stanu, aby sędziowie niefunkcyjni byli obciążeni w zbliżonym stopniu[623]. Moim zdaniem, wyżej wymieniony system ma tą wadę, że nie uwzględnia wartości ważonych spraw. Sprawy tego samego rodzaju, np. o zapłatę zadośćuczynienia, mogą mieć różne stopnie skomplikowania stanu faktycznego oraz różną liczbę potrzebnych do przeprowadzenia dowodów. Powoduje to, że niektórzy sędziowie pomimo tego samego stopnia obciążenia co inni orzekający w tym samym wydziale, będą potrzebować znacznie więcej czasu na rozstrzygnięcie przydzielonych im spraw. Dlatego też przy przydziale spraw sędziom warto zastanowić się nad wprowadzeniem tzw. limitów ważonych, tj. określających nie tylko liczbę spraw przypadających na sędziego, ale również skalę ich trudności i stopień skomplikowania weryfikowane w dłuższym okresie rozliczeniowym (np. kwartalnym lub półrocznym). Rozwiązanie to pozwoliłoby na przydział sędziom różnej liczby spraw w okresie rozliczeniowym pozwalającym jednak na ich rozstrzygnięcie w zbliżonej jednostce czasowej. Wprowadzenie takiego mechanizmu pozwoliłoby również na ochronę czasu pracy sędziów i przeciwdziałałoby przeciążeniu pracą poszczególnych osób z tej kategorii zawodowej, a tym samym wzmacniałoby zasadę niezawisłości. Obrazowałoby ponadto skalę występujących w tym zakresie różnic. Podkreślić jednak należy, że system ten nie może prowadzić do oceny pracy sędziów w kontekście limitów jakie „wyrobili", tj. wskazywania, że jeden sędzia rozstrzygnął przydzieloną mu liczbę spraw szybciej od innego albo też wprowadzania konkretnych dat kalendarzowych do upływu, których sędzia ma obowiązek rozstrzygnąć przydzielone mu sprawy, np. na koniec okresu rozliczeniowego[624]. Pamiętać bowiem należy, że przeciążanie sędziów pracą nie sprzyja efektywnemu rozpatrywaniu spraw i zagraża

[622] Zob. wyrok SN z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. akt SNO 36/15, LEX nr 1755918.
[623] Szczegółowe zasady przydziału spraw są określone w oddziale I rozdziału I działu II rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 roku Regulamin urzędowania sądów powszechnych (§ 43 i n.) (Dz. U. z 2021, poz. 2046, tekst jedn.).
[624] Aneta Łazarska jako środek zapobiegający przeciążeniu pracy sędziów proponuje wprowadzenie tzw. systemu alokacji spraw poprzez terytorialny zasięg alokacji i jej podział na elektroniczną i ręczną (zob. A. Łazarska, *Czy pensum sędziowskie narusza niezawisłość sędziowską?*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 4/2016, s. 46). Moim zdaniem jest to założenie błędne. Działanie systemu alokacji przeczy koncepcji sędziego ustawowego rozumianego jako rozpatrującego co do zasady sprawy należące do właściwości miejscowej i rzeczowej sądu, w którym orzeka. System ten można natomiast dopuścić w sytuacjach nadzwyczajnych związanych na przykład z masowym napływem spraw określonego typu do jednego sądu (w ostatnim czasie zjawisko to miało miejsce w następstwie ustanawiania obszarów ograniczonego użytkowania dla lotnisk).

niezawisłości sędziowskiej. Łatwo wtedy o pośpiech, pobieżne oceny, niedokładną analizę materiału dowodowego. Natomiast prawo do rzetelnego rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki mieści się w konstytucyjnym prawie do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W związku z ochroną wymienionych zasad ustrojowych i praw obywatelskich powinno zapewnić się odpowiednią liczbę sędziów w kraju, aby statystycznie – liczba spraw przydzielonych jednemu sędziemu nie odbiegała od jego możliwości. Jednocześnie należy zapewnić sprawiedliwy podział spraw, biorąc pod uwagę nie tylko ich ilość, ale również stopień skomplikowania i zawiły charakter.

Niedopuszczalna jest również praktyka wyznaczania sędziom tzw. *pensum,* czyli liczby spraw jakie powinni załatwić w określonej jednostce czasu, np. w ciągu miesiąca. Jest to o tyle nieracjonalne, że sprawy różnią się wobec siebie stopniem skomplikowania, a przede wszystkim wielkością zgromadzonego materiału dowodowego. Podkreśla się również, że kwestia kolejności rozpoznawania przez sędziego spraw w jego referacie oraz sposób ich załatwienia jest zastrzeżona dla sfery niezawisłości sędziowskiej[625]. Każda próba nacisku na termin rozpatrzenia spraw oraz wyznaczania limitów rozpatrzenia określonej liczby spraw we wskazanej jednostce czasu godzi w prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Sędzia działający pod presją czasu niezawisły nie będzie. Pozbawiony jest bowiem możliwości swobodnej analizy sprawy oraz wyjaśnienia wszystkich okoliczności niezbędnych do jej załatwienia.

Reasumując, analiza art. 178 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje na ścisły związek warunków pracy i wynagrodzenia sędziów z wymierzaniem sprawiedliwości oraz na to, że brak odpowiedniego poziomu tych elementów w istotnym stopniu zagraża niezawisłości sędziowskiej. Uniemożliwia bowiem sędziom skuteczne wypełnianie ich funkcji. W demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest podstawowym warunkiem funkcjonowania rządów prawa. Należy podkreślić, że wynagrodzenie i warunki pracy sędziego, powinny tworzyć obiektywny obraz zaufania społecznego sędziego jako decydującego o istotnych aspektach życia obywateli. Ich ukształtowanie na poziomie ustawowym ma z jednej strony zapewniać godne sprawowanie urzędu, z drugiej natomiast odpowiadać zakresu obowiązków sędziów. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić wprowadzone regulacje ustawowe. Pewne mankamenty dotyczą praktyki stosowania tych przepisów. O ile poziom wynagrodzenia sędziów zapewnia im godne życie i odpowiada ich kwalifikacjom oraz doświadczeniu zawodowemu, to jednak praktyka

[625] Zob. m.in. A. Łazarska, *Czy pensum sędziowskie…, op. cit.*, s. 44.

tzw. „zamrażania" wynagrodzeń sędziowskich pod pozorem „kryzysu finansowego" zagraża niezawisłości, zwłaszcza, że oszczędności z tego tytułu nie stanowią nawet promilu rocznych dochodów budżetu państwa. Również warunki pracy sędziów ukształtowane przez ustawodawcę zapewniają im sprawowanie swojego urzędu w sposób odpowiadający jego godności, a co za tym idzie przyczyniają się urzeczywistnienia zasady niezawisłości sędziowskiej. Jednakże podobnie jak w przypadku wynagrodzeń należy śledzić praktykę jaka może w tym zakresie mieć miejsce i która może niezawisłości zagrażać. Dotyczyć to może w szczególności przeciążania sędziów pracą, np. w przypadku braków kadrowych w konkretnych sądach, czy też wymogami stawianymi przez prezesów sądów lub przewodniczących wydziałów odnośnie nieformalnego wyznaczania terminów załatwianych spraw.

1.6 Kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej

Odpowiedzialność dyscyplinarna jest instytucją prawną służącą do dyscyplinowania i samokontroli wyodrębnionych organizacyjnie i prawnie grup zawodowych ze względu na ich specyficzne cechy w zakresie realizowanych zadań oraz warunków działania. Szczególne zasady dyscyplinowania, poza odpowiedzialnością karną, cywilną i administracyjną wynikają z potrzeby zróżnicowania wymagań w zakresie standardów zawodowych lub etycznych, jakie są stawiane uczestnikom danej grupy zawodowej[626]. Jedną z takich grup, które charakteryzują się własnym systemem odpowiedzialności dyscyplinarnej są sędziowie. W ostatnim czasie kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów na skutek zmian dokonywanych od 2017 roku budzi liczne kontrowersje i jest mocno krytykowany zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądów krajowych oraz międzynarodowych[627].

Jak już wcześniej zasygnalizowałem wprowadzenie odrębnego kształtu odpowiedzialności dyscyplinarnej dla sędziów jest wynikiem szczególnej roli i funkcji jakie spełnia ta grupa zawodowa oraz wysokim wymaganiom stawianym sędziom. Jak słusznie stwierdza Ewa Łętowska „ten zawód powinni pełnić najlepsi, najmądrzejsi, najlepiej wykształceni, najporządniej myślący. Rolę sędziego w cywilizowanym państwie mają pełnić tylko ludzie o najwyższych walorach, kwalifikacjach fachowych i etycznych, otwarci na problemy współczesnego świata, swobodni myślowo i moralnie, pewni swych racji i gotowi do

[626] Zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 71.
[627] Krytykę tą przedstawię w dalszej części pracy w sposób usystematyzowany do poszczególnych zagadnień.

ich obrony, w pełni świadomi zawodowo i kulturowo”[628]. W związku z wysokimi wymaganiami stawianymi sędziom, zarówno pod względem moralnym, jak i przygotowania zawodowego, odpowiedzialność dyscyplinarna przewidziana dla tej grupy zawodowej obok funkcji represyjnej ma służyć zapewnieniu właściwego poziomu rzetelności zawodowej i etyki środowiska sędziowskiego oraz przeciwdziałać potencjalnym negatywnym zachowaniom sędziów, które obniżają prestiż zawodu i powodują utratę autorytetu wymiaru sprawiedliwości[629]. Odpowiedzialność dyscyplinarna poza charakterem represyjnym spełnia również funkcję gwarancyjną poprzez zapobieganie nadużywaniu nadzoru służbowego w stosunku do sędziego, chcącego zachować niezawisłość. Sędziowie powinni odpowiadać wyłącznie za czyny wskazane w ustawie, w odpowiedniej procedurze z gwarancjami skutecznej obrony oraz prawa do zaskarżania orzeczeń, a także przed niezawisłym sądem. Odpowiednio ukształtowana procedura dyscyplinarna (o jasnych, przejrzystych i funkcjonalnych zasadach[630]) chroni sędziów przed naciskami i retorsjami w związku z działalnością zawodową. Sędzia pełniąc urząd ma się nie obawiać, że za treść swoich decyzji zawodowych, które nie spotkają się aprobatą społeczną lub aprobatą organów pozostałych władz zostanie pociągnięty do odpowiedzialność dyscyplinarnej. Funkcja gwarancyjna odpowiedzialności dyscyplinarnej ma jeszcze jeden aspekt. Skutecznie zapobiega nadużywania immunitetu sędziowskiego przez samych sędziów. Nie wiąże się bowiem z wymogiem wcześniejszego uchylenia tego środka.

TSUE podkreśla, że „normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi

[628] E. Łętowska, *Dekalog dobrego sędziego*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2016, s. 8. Na szczególną rolę sędziego zwracano uwagę już w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Przedstawiciel tamtego okresu, Władysław Dymek twierdził, że „sędzia – gentelman, to człowiek prawdziwie wytworny, na ludzkie słabostki wyrozumiały, obywatel o czułym sercu i wielkim rozumie, który nie tylko niczem nie okaże stronie objawów swego dobrego lub złego humoru, ale nawet cienia podejrzenia nie sprowadzi na siebie co do jakieś niechęci, czy też powoływania się dowolnym subiektywizmem” oraz że sędzia „to typ człowieka zrównoważonego, godzącego serce z rozumem, przestrzegającego praw bożych i ludzkich, typ czynnego zwolennika ładu i porządku” (W. Dymek, *O typ polskiego sędziego*, Głos Sądownictwa nr 7-8/1930, s. 415).

[629] M. Skwarcow, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów oraz postępowanie przed rzecznikiem dyscyplinarnym na podstawie Prawa o ustroju sądów powszechnych (po ostatnich zmianach ustawowych i wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15.07.2021 r., C-791/19)*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2021, s. 67-68.

[630] Postulat, żeby uregulowania legislacyjne w zakresie materialnego i procesowego prawa odpowiedzialności dyscyplinarnej powinny gwarantować jasne, przejrzyste i funkcjonalne zasady wysuwa m.in. Elżbieta Gudowska-Natanek (E. Gudowska-Natanek, *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 1/2018, s. 156).

zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej”[631]. Uregulowania krajowe nie mogą zatem wzbudzać w obywatelach wątpliwości co do wykorzystywania postepowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom jako instrumentu nacisku na ich działalność albo jako instrumentu kontroli[632]. Model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów podlega również badaniu przez ETPC, który sprawuje kontrolę tego modelu pod kątem zapewnienia prawa jednostki do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą.

W prawie międzynarodowej wypracowano szereg standardów odnoszących się do sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej. W opiniach Komisji Weneckiej przewinienie dyscyplinarne może nastąpić wyłącznie z zamiarem bezpośrednim, być zawinione i wiązać się z poważnymi zaniedbaniami. Zdaniem Komisji za przewinienia dyscyplinarne nie może zostać uznanie działanie sędziego wynikające z dokonanej przez niego oceny stanu prawnego, np. kwestia wyłączenia, błędnej interpretacji, pomyłki sądowej. Komisja formułuje jednak od tego wyjątki. Będą nimi zła wola sędziego, celowe działanie lub rażące lekceważenie prawa wynikające z daleko idących zaniedbań natury merytorycznej, intencja przysporzenia korzyści jednej ze strony albo jej zaszkodzenia. Komisja Wenecka wskazała również zasady postępowania dyscyplinarnego. Według niej powinno się ono charakteryzować: legalnością, rzetelnością, jawnością, proporcjonalnością sankcji do naruszenia, przejrzystością, zaskarżalnością orzeczeń, poszanowaniem sędziowskiej niezawisłości. Zdaniem Komisji osądzać sędziów powinien niezawisły sąd, kompetencje do oskarżania i sądzenia powinny być rozdzielone, a legitymacja do złożenia skargi ograniczona[633].

Zagadnienia dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów uregulowane są w rozdziale trzecim p.u.s.p., rozdziale siódmym ustawy o SN oraz w rozdziale piątym ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 toku Prawo o ustroju sądów wojskowych[634]. Natomiast do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów administracyjnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odpowiedzialności sędziów sądów powszechnych, a do odpowiedzialności sędziów NSA analogiczne uregulowania odnoszące się do sędziów SN z pewnymi odrębnościami (m.in. rolę sądu dyscyplinarnego pełni NSA).

---

[631] Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie Minister for Justice and Equality, sygn. akt C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586.

[632] Zob. wyrok TSUE z dnia 18 maja 2021 roku w sprawie Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România” i in. przeciwko Inspecţia Judiciară i in., sygn. akt C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

[633] Zob. J. Barcik, *Dyscyplinarka, czyli w poszukiwaniu sędziowskiej niezawisłości*, https://www.wpia.us.edu.pl/aktualnosci/obserwator/3066-dyscyplinarka-czyli-w-poszukiwaniu-sedziowskiej-zawislosci [dostęp online: 31.12.2022].

[634] Dz. U. z 2022 roku, poz. 2250, tekst jedn.

Czyn sędziego, aby mógł zostać uznany za przewinienie dyscyplinarne musi być zawiniony[635], bezprawny i społecznie szkodliwy w stopniu większym niż znikomy[636]. Delikt dyscyplinarny może polegać na działaniu lub zaniechaniu i być wyłącznie wyrazem aktywności woli człowieka, a nie jedynie zachowaniem odruchowym, czy też podjętym pod wpływem przymusu. Musi być to również zachowanie uzewnętrznione. Sam zamiar, czy też przygotowanie do popełnienia deliktu dyscyplinarnego nie powinno rodzić odpowiedzialności sędziego[637]. Z pewnością odpowiedzialność taką będą rodzić natomiast formy stadialne w postaci usiłowania, pomocnictwa, podżegania, czy też współsprawstwa, sprawstwa polecającego i sprawstwa kierowniczego. Do zachowania sędziego możliwe jest również stosowanie kontratypów ustawowych i pozaustawowych, np. obrony koniecznej, działania w stanie wyższej konieczności, itp[638]. Pojęcia te są tożsame z analogicznymi terminami używanymi w prawie karnym. Dlatego też ich interpretacja powinna być dokonywana w zgodzie z Kodeksem karnym. Ze względu na różnorodność katalogu zachowań określanych jako przewinienie i brak ich typizacji, każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie, biorąc pod uwagę wszelkie okoliczności sprawy. Ocenny charakter deliktów sprawia, że tworzą się swoiste „precedensy" oparte na kazuistycznych wyliczeniach zachowań stanowiących przewinienia służbowe. Za kazuistyczną, zamknięta listą deliktów dyscyplinarnych opowiada się Komisja Wenecka, która wskazuje jednocześnie, że stosowania definicji ogólnych, nieprecyzyjnych może prowadzić do nadużyć[639]. Standard ten potwierdza Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezależności Sędziów i Prawników, który zwraca uwagę, że zbyt ogólne sformułowania mogą powodować niepewność i nieprzewidywalność co do zachowań wymagających postępowania dyscyplinarnego, co z kolei stanowi naruszenie zasady legalności[640].

Zgodnie z poglądami judykatury sąd dyscyplinarny ma obowiązek skonkretyzowania postaci przewinienia dyscyplinarnego oraz określenia jakie konkretne zachowanie sędziego

[635] W wyroku z dnia 4 września 2003 roku w sprawie o sygn. akt SNO 51/03, LEX nr 470251, SN stwierdził, że „od strony podmiotowej do przypisania sędziemu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wystarczający jest każdy rodzaj winy, także wina nieumyślna".

[636] SN przyjmuje, że jeżeli czyn sędziego jest szkodliwy społecznie w stopniu nie większym niż znikomy to zachodzi podstawa do umorzenia postepowania na podstawie odpowiedniego stosowania art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. (zob. m.in. wyrok SN z dnia 13 stycznia 2003 roku, sygn. akt SNO 52/02, OSNSD 2003 Nr 1, poz. 2).

[637] Wyjątkiem są przypadki, gdy sędzia czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa, za które ustawa karna przewiduję sankcję karną.

[638] Por. M. Laskowski, *Granice deliktu dyscyplinarnego sędziego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020, s. 163-165.

[639] Za J. Barcik, *Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów w standardach Komisji Weneckiej Rady Europy*, Iustitia nr 4/2015, s. 204.

[640] United Nations, *Independence of Judges and Lawyers*, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers to the General Assembly, A/75/172, 2020, s. 7.

zostało uznane za delikt, tj. jaki przepis lub zasadę deontologiczną naruszało. Wyrok kończący postępowanie dyscyplinarne powinien w sposób precyzyjny opisywać zachowanie sędziego wraz z wyjaśnieniem podstawy prawnej i faktycznej tej odpowiedzialności. Wymaga to wskazania rodzaju przewinienia służbowego. Przy czym nie wyklucza się, że może mieć ono charakter mieszany, np. może ono stanowić jednocześnie rażącą i oczywistą obrazę przepisów prawa oraz uchybienie godności urzędu[641].

Obecne regulacje przewidują sześć przypadków, za które sędzia może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną. Zgodnie z art. 107 § 1 p.u.s.p. sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za: 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa; 2) odmowę wykonywania wymiaru sprawiedliwości; 3) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości; 4) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej; 5) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów; 6) uchybienie godności urzędu. Istotne zmiany w zakresie ustawowego katalogu przewinień dyscyplinarnych dokonały się na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw i weszły w życie w dniu 14 lutego 2020 roku. Na ich podstawie rozbudowano definicję deliktu dyscyplinarnego. W brzmieniu przed zmianami pojęcie „deliktu dyscyplinarnego" było ograniczone do przewinienia służbowego, w tym oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne). Dokonana nowelizacja zmieniła również semantykę przewinienia dyscyplinarnego. W wyniku kolejnej nowelizacji p.u.s.p. dokonanej ustawą z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw[642] do art. 107 § 1 p.u.s.p. dodano kolejny delikt dyscyplinarny – odmowę wykonywania wymiaru sprawiedliwości oraz wskazano jakie okoliczności nie stanowią przewinienia dyscyplinarnego. Będą nimi: 1) okoliczność, że orzeczenie sądowe wydane z udziałem danego sędziego obarczone jest błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów; 2) wystąpienie do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 TFUE; 3) badanie spełniania

[641] Por. wyroki SN z dnia 23 stycznia 2008 roku, sygn. akt SNO 89/07, OSNKW 2008, Nr 5, poz. 37 oraz z dnia 24 maja 2011 roku, sygn. akt SNO 19/11, LEX nr 1288809.
[642] Dz. U. z 2022 roku, poz. 1259.

wymogów niezawisłości i bezstronności w procedurze specjalnie stworzonej przez ustawę nowelizującą.

Poprzednio, tj. przed dniem 14 lutego 2020 roku przewinieniem dyscyplinarnym było wyłącznie uchybienie godności urzędu. Oba te pojęcia były zatem synonimami. Natomiast przewinienie służbowe było ogólnym pojęciem związanym z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziego, na które składało się: 1) rażąca obraza przepisów prawa oraz 2) uchybienie godności urzędu. Na skutek zmian ustawodawca utożsamił przewinienie dyscyplinarne z przewinieniem służbowym i odniósł je do całego katalogu deliktów dyscyplinarnych.

Katalog deliktów dyscyplinarnych ma charakter otwarty. Pozwala to na przypisanie do tej kategorii wielorakich czynów, wykraczających poza przypadki wprost wskazane w ustawie. Przesądza o tym użyte przez ustawodawcę wyrażenie „w tym", co oznacza, że wyliczenie to jest jedynie przykładowe. Jeżeli chodzi o delikty dyscyplinarne, to – w przeciwieństwie do przestępstw – nie można precyzyjnie określić ich typizacji. Nie jest możliwe stworzenie dokładnego katalogu przewinień dyscyplinarnych ze względu na niedookreśloność pojęcia „deliktu dyscyplinarnego", który jest szerszy od czynu zabronionego przez ustawę karną i obejmuje wszelkie przypadki naruszenia obowiązków sędziowskich i uchybienia godności urzędu związane z deontologią tego zawodu. Delikt dyscyplinarny jest wykreowany w sposób, który umożliwia karanie nie tylko za złamanie norm ustawowych, ale również zasad etosu zawodowego[643]. Wprawdzie takie ukształtowanie odpowiedzialności rodzi niebezpieczeństwo przypisania pod przewinienie dyscyplinarne każdego przypadku według uznania rzecznika dyscyplinarnego, to jednak należy mieć na względzie, że ostateczne decyzje w tym przedmiocie powinien podejmować niezawisły sąd dyscyplinarny.

Przewinienie dyscyplinarne w postaci oczywistego i rażącego naruszenia prawa dotyczy płaszczyzny stosowania prawa w praktyce sądowej. Polega na popełnieniu błędu w wykładni i stosowaniu prawa, którego rozumienie wśród osób o wykształceniu prawniczym nie budzi wątpliwości, a skutki tego naruszenia są poważne i negatywnie oddziałują na prawa poszkodowanej strony. Obraza prawa dotyczyć może zarówno strony materialnej, jak i proceduralnej[644]. W doktrynie dostrzega się niebezpieczeństwo związane z pociąganiem sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za czynności *stricte* orzecznicze, podkreślając, iż sędziowie w tej sferze są niezawiśli, a korygowaniu błędów w stosowaniu prawa służy

[643] Por. podobnie wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 roku, sygn. akt K 22/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 48.
[644] Zob. wyrok SN z dnia 29 czerwca 2017 roku, sygn. akt SNO 39/07, LEX nr 471852.

kontrola instancyjna oraz m.in. wytyk służbowy[645]. Moim zdaniem odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w zakresie oczywistego i rażącego naruszenia prawa nie godzi w zasadę niezawisłości sędziowskiej, gdy nie wpływa na decyzje sędziego co do sposobu wyrokowania oraz jego bezstronności w stosunku do stron sporu i niezależności w stosunku do czynników zewnętrznych. Należy ponadto zwrócić uwagę, że przedmiotem odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego nie będzie zwykłe naruszenie prawa, ale oczywiste i rażące. Obraza jest oczywista, gdy błąd jest łatwy do zauważenia przez osobę o przeciętnej wiedzy prawnej i nie wymaga dogłębnej analizy[646]. „Oczywistość" to coś co do czego nie żadnych wątpliwości. W odniesieniu do kwestii prawnych chodzi o takie przypadki, w których zastosowanie danej normy prawnej w określonym rozumieniu jest bezsporne, nie wymagające pogłębionej analizy, ponieważ ocena prawna narzuca się jako ewidentna z punktu widzenia przyjętych poglądów doktrynalnych i orzecznictwa. Określenie „rażąca" odnosi się do skutków naruszenia prawa. Błąd ten musi narażać na szwank istotne interesy stron oraz powodować szkodę, często nieodwracalną. Dla uznania za przewinienie dyscyplinarne naruszenia prawa muszą być spełnione te dwie cechy łącznie. Nie może być to oczywista obraza prawa, ale nie rażąca i odwrotnie – rażąca, ale nie oczywista. Ponadto naruszenie to może zaistnieć wyłącznie w materii stosowania prawa, w związku z pełnieniem służby i wykonywaniem funkcji orzeczniczych. Nie odnosi się ono natomiast do zachowań sędziego poza służbą, w życiu prywatnym. Naruszenie prawa w tej sferze należałoby rozpatrywać w kontekście innego rodzaju deliktu dyscyplinarnego.

Oczywiste i rażące naruszenie prawa to sytuacje wyjątkowe odnoszące się najczęściej do intencjonalnego działania, tj. takiego, co do którego sędzia celowo zastosował błędną interpretację prawa lub błędnie zastosował albo nie zastosował określonej normy. Dariusz Celiński wskazuje, że sędzia ponosi odpowiedzialność także wówczas, gdy dopuści się naruszenia prawa w działalności orzeczniczej, które nie będzie nosiło cech oczywistego i rażącego, natomiast będzie miało charakter zachowania w postaci niedołożenia należytej staranności, wynikającej chociażby z zaniechania wnikliwej analizy sprawy lub podstawy prawnej. Będzie to jednak stanowić inny rodzaj deliktu dyscyplinarnego od oczywistego i rażącego naruszenia prawa[647]. Jest to słuszne stanowisko. Naruszenie prawa może bowiem wynikać z niedopełnienia obowiązków w zakresie należytego wyjaśnienia sprawy, a nie

[645] Zob. M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000, s. 84-85. Pogląd ten prezentowano już w okresie PRL (zob. H. Kempisty, *Ustrój sądów. Komentarz*, Warszawa 1966, s. 149).
[646] Zob. wyroki SN z dnia 27 czerwca 2002 roku, sygn. akt SNO 18/02, OSNSD 2002 Nr 1-2, poz. 9 oraz z dnia 4 września 2003 roku, sygn. akt SNO 51/03, OSNSD 2003 Nr 2, poz. 54.
[647] D. Celiński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza*, Rejent nr 6/2004, s. 33-34.

stanowić oczywistej i rażącej obrazy. Ze względu jednak na niebezpieczeństwa wkroczenia w sferę niezawisłości i karania za wydane orzeczenia, które nie znajdują aprobaty lub są dotknięte zwykłymi wadami powyższa przesłanka powinna być traktowana ostrożnie, a niedołożenie należytej staranności wykazywane ponad wszelką wątpliwość.

Podkreślić należy, że popełnienie przewinienia dyscyplinarnego w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa nie jest równoznaczne z uchybieniami powodującymi stwierdzenia nieważności postępowania, czy zaistnieniem bezwzględnych przyczyn odwoławczych, choć mogą pojawić się jednostkowe przypadki kiedy tak będzie.

W poglądach SN przyjmuje się, że z oczywistą i rażącą obrazą prawa będziemy mieć do czynienia, gdy sędzia dokona błędnej wykładni prawa w sposób instrumentalny, koniukturalny, nie kierując się swoimi poglądami prawniczymi, a innymi względami, a ponadto błąd wywoła rażące skutki w sferze stosowania prawa polegające na istotnym naruszeniu praw osoby[648]. Z obrazą taką nie będziemy mieli natomiast do czynienia, gdy sędzia dokonał wprawdzie wadliwej oceny prawnej, to jednak oparł ją na swojej wiedzy oraz poglądach[649]. Dotyczy to zwłaszcza tych przypadków, w których ustawodawca sformułował pojęcia nieostre, pozwalające na różnoraką interpretację. Sędzia ma bowiem prawo do własnej i samodzielnej wykładni stosowanych norm. Wiążę się to z możliwością sądowej pomyłki, a nawet rażącego błędu w procesie wykładni. Zasada niezawisłości sędziowskiej nie pozwala sędziemu na nadużywanie prawa lub ignorowanie przepisów. Chroni natomiast jego prawo do popełnienia błędów, które powinno być korygowane w trybie kontroli instancyjnej. Stąd rozumienie oczywistego i rażącego naruszenia prawa powinno być wąskie. Jako przykłady tego rodzaju deliktu dyscyplinarnego wymienia się: nieterminowe sporządzanie uzasadnień wyroków, doprowadzenie do przewlekłości postępowania na skutek błędnej organizacji pracy, wydanie wyroku z niedochowaniem obowiązku zawiadomienia stron, co doprowadziło do uprawomocnienia się orzeczenia i niemożności jego zaskarżenia w zwyczajnym trybie, ogłoszenie wyroku, który nie został sporządzony i podpisany, dokonywanie zmian w wydanym orzeczeniu, itd.[650]

TSUE w wyroku z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19 odnosząc się do stanu prawnego sprzed wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych

[648] Zob. wyroki SN z dnia 27 czerwca 2002 roku, sygn. akt SNO 18/02, OSNSD 2002 Nr 1-2, poz. 9 oraz z dnia 16 czerwca 2016 roku, sygn. akt SNO 21/16, LEX nr 2064239.
[649] Zob. wyrok SN z dnia 17 czerwca 2008 roku, sygn. akt SNO 48/08, LEX nr 1288916.
[650] Zob. szerzej J. Bodio, *Przewinienia służbowe a uchybienia godności urzędu sędziów sądów powszechnych*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2010, s. 48.

ustaw, uznał, że ze względu na zasadę niezawisłości, sędzia powinien ponosić odpowiedzialności dyscyplinarną za wydane orzeczenie jedynie wyjątkowo. W innym wypadku procedura dyscyplinarna może być wykorzystywana do politycznej kontroli orzeczeń sądowych. Dlatego też zachowania godzące w interesy stron postępowania w związku z wydanym orzeczeniem jako delikt dyscyplinarny powinny być zdefiniowane w sposób jasny i precyzyjny. W ocenie Trybunału pojęcie „oczywistej i rażącej obrazy przepisów" nie spełnia tych gwarancji, ponieważ nie pozwala na wykluczenie możliwości pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności wyłącznie z uwagi na celowe i wynikające ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałcenia przepisów prawa krajowego i prawa Unii albo tez wynikające z odmowy wymiaru sprawiedliwości. TSUE wskazał, że zakres pojęcia „oczywistej i rażącej obrazy przepisów" należy co do zasady oceniać z uwzględnieniem jego wykładni przez sądy krajowe. Trybunał zauważa w tej mierze, że o ile przed utworzeniem Izby Dyscyplinarnej SN, sądy dyscyplinarne przyjmowały wąskie rozumienie pojęcia „oczywistej i rażącej obrazy przepisów", to po utworzeniu Izby nastąpiła istotna zmiana wykładni tego deliktu dyscyplinarnego. Zaczęto bowiem przyjmować jej szeroką interpretacje, co widoczne jest w szczególności w postępowaniach wszczynanych przez rzeczników dyscyplinarnych, odnoszących się między innymi do stawiania zarzutów za orzeczenia w postaci występowania do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mającym na celu ocenę zgodności niektórych przepisów prawa krajowego z przepisami prawa Unii dotyczącymi zasad państwa prawnego i niezawisłości sędziowskiej[651]. W konsekwencji, zdaniem TSUE przepisy przewidujące odpowiedzialność dyscyplinarną za oczywistą i rażącą obrazę przepisów przy wydawaniu orzeczeń sądowych w rozumieniu nadawanym im obecnie przez polskie organy krajowe naruszają unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej wyrażoną w art. 19 ust. 1 TUE[652].

Pogląd TSUE zawarty w wyroku z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19[653] dotyczący oceny deliktu dyscyplinarnego w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów" w kontekście zmian odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, związanych z rozszerzeniem katalogu deliktów dyscyplinarnych oraz utworzeniem Izby Dyscyplinarnej SN jest słuszny. Ocena zgodności z zasadą niezawisłości sędziowskiej oraz prawem do sądu obejmuje nie tylko samą treść przepisów regulujących

[651] Liczne przykłady wszczynania przeciwko sędziom postępowań dyscyplinarnych za wydane przez nich orzeczenia przy szerokim rozumienia pojęcia „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa" podaje Dariusz Mazur w: D. Mazur, *Sędziowie pod specjalnym nadzorem, czyli „wielka reforma" wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Zurek, Warszawa 2019, s. 323 i n.
[652] ECLI:EU:C:2021:596.
[653] *Ibidem*.

delikty dyscyplinarne, ale również treść jaką nadają im organy postępowania dyscyplinarnego w drodze wykładni. Już samo wszczęcie postępowania może bowiem wywołać wobec sędziów „efekt mrożący" i wpływać na ich status służbowy (np. poprzez zawieszenie w czynnościach, obniżenie wynagrodzenia, itd.). O ile przed reformą postępowania dyscyplinarnego i utworzeniem Izby Dyscyplinarnej pojęciu „oczywistej i rażącej obrazy przepisów" nadawano wąskie znaczenie – ograniczone do przypadków wyjątkowych, charakteryzujących się intencjonalnym działaniem lub wyjątkowo rażącym zaniedbaniem, o tyle po tych zmianach pojęcie to służyło do pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za orzeczenia, krytycznie oceniane przez władzę polityczną, w tym za orzeczenia związane z występowaniem z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE. Wpływ na to miały również szerokie kompetencje Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym, na obsadzę organów postępowania dyscyplinarnego oraz sam ich wpływ na tok tej procedury.

Innym deliktem dyscyplinarnym, który był wprost wskazany w p.u.s.p. w jej brzmieniu sprzed nowelizacji z 2019 roku oraz został utrzymany w mocy na gruncie obecnie obowiązujących przepisów jest uchybienie godności urzędu. W przeciwieństwie do oczywistego i rażącego naruszenia prawa może ono zaistnieć zarówno w sferze życia zawodowego, jak i prywatnego sędziego. Z uchybieniem godności urzędu będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy sędzia naruszy wymogi dochowania wierności ślubowaniu sędziowskiemu, nie będzie utrzymywał nieposzlakowanego charakteru, czy też strzegł powagi stanowiska. Z tą postacią deliktu dyscyplinarnego związane jest również unikanie wszystkiego co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabić zaufanie do jego bezstronności. Jacek Kubiak i Jarosław Kubiak definiują godność urzędu jako „zdolność całego środowiska sędziowskiego, jak i poszczególnych sędziów do dochowania wierności ślubowaniu sędziowskiemu, do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, utrzymywania nieposzlakowanego charakteru, który był jednym z warunków mianowania na ten urząd publiczny, a także do strzeżenia powagi stanowiska sędziowskiego, jak również unikania wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabić zaufanie do jego bezstronności"[654]. Z kolei Wacław Miszewski wskazuje, że „w pojęciu tym mogą się mieścić wszelkie czyny i wystąpienia, które będą miały miejsce na terenie czynności urzędowych, jak również w życiu prywatnym sędziego, o ile godzą w powagę urzędu. Z uwagi na ogólnikowość wyrażenia »uchybienia godności urzędu« sąd dyscyplinarny ma nadaną dość znaczną swobodę

[654] J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, Przegląd Sądowy nr 4/1994, s. 16.

w ocenie poszczególnych faktów, winien jednak traktować je indywidualnie w związku z okolicznościami czasu i miejsca”[655].

Godność urzędu dotyczy zatem sfery służbowej, jak i pozasłużbowej sędziego i wiązać się będzie z naruszeniami norm moralnych, etycznych i obyczajowych, a także sprzeczności zachowania sędziego z prawem karnym, wykroczeniowym, cywilnym, rodzinnym i administracyjnym oraz gdy naruszenie to nie będzie odbywało się w sferze stosowania prawa (co wiązać może się z innym deliktem dyscyplinarnym w postaci oczywistego i rażącego naruszenia prawa). Chodzi zatem o wszelkie zachowania negatywnie oceniane przez społeczeństwo i wpływające niekorzystnie na obraz sprawowanego przez sędziego urzędu. Wskazówek dotyczących „godnego” zachowywania się sędziego można doszukiwać się w Zbiorze Zasad Etyki Zawodowej Sędziów, w którym zawarty jest katalog obowiązków sędziego w postaci strzeżenia godności urzędu. Obraza godności urzędu związana jest z pojęciem „nieskazitelności charakteru” sędziego rozumianego jako całokształt cech indywidualnych, zdarzeń i okoliczności składających się na wizerunek sędziego, również faktów z życia pozazawodowego podważających pozytywną oceną etyczno-moralną. Chodzi o zachowanie i postawę względem innych osób w kontekście przestrzegania norm moralnych, społecznych i zasad współżycia społecznego[656].

Jako przykłady naruszenia godności urzędu podaje się: naruszenie zakazu dodatkowego zatrudnienia bez odpowiedniej zgody, niezłożenie w terminie oświadczenia majątkowego, czynienie niewłaściwych uwag w stosunku do stron postępowania, zakłócanie ciszy nocnej, wszczynanie awantur po pijanemu, itp.[657]. Za uchybienie godności urzędu może zostać również uznane czynienie sformułowań w uzasadnieniach orzeczeń, które naruszają dobra osobiste innych osób, zwłaszcza stron postępowania, pod warunkiem, że wykraczają poza rzeczową potrzebę uzasadnienia podstawy faktycznej. Natomiast, gdy uwagi takie są czynione na potrzeby dokonania ocen charakteryzujących ujemne osobowości niektórych osób w celu uzasadnienia podstawy faktycznej, to nie możemy mówić w tym przypadku o delikcie dyscyplinarnym[658].

---

[655] W. Miszewski, *Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4/1936, s. 880. Pomimo, że pogląd ten autor wyraził w okresie dwudziestolecia międzywojennego, to zachował on swą aktualność.

[656] Zob. wyrok NSA z dnia 18 listopada 1999 roku, sygn. akt II SA 1131/99, LEX nr 46696. Szerzej na temat pojęcia „nieskazitelnego charakteru” zob. M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelność charakteru”*, Prokuratura i Prawo nr 6/2008, s. 50 i n.

[657] Zob. szerzej J. Bodio, *op. cit.*, s. 51-52, W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w świetle ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – kwestie procesowe i materialne*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017, s. 71-72 oraz M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 320 i n.

[658] Zob. uchwała SN z dnia z dnia 15 lutego 1990 roku, sygn. akt NSD 5/89, niepubl.

Delikty dyscyplinarne w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa i uchybienia godności urzędu funkcjonowały od początku uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ich charakter oraz rozumienie przez ten czas stało się jasne i nie budziło wątpliwości. Wpływ na to miały poglądy SN prezentowane w orzeczeniach z tamtego okresu. Jak już wcześniej sygnalizowałem na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono trzy inne rodzaje deliktów dyscyplinarnych: 1) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości; 2) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej; 3) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rozszerzenie katalogu deliktów dyscyplinarnych nastąpiło wraz z prowadzeniem nowej definicji sędziego[659]. Cel tych zmian została oceniona w doktrynie jako próba uniemożliwienia badania legalności powołania Izby Dyscyplinarnej SN, orzekających w nim sędziów, ale także innych sędziów – powołanych przez nowo wybraną KRS, której skład został ukształtowany na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku[660].

Wprowadzone na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 roku nowe rodzaje deliktu dyscyplinarnego do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku, która określiła okoliczności, które nie stanowią przewinienia dyscyplinarnego, powodowały, że w praktyce sędzia odpowiadał, gdy podejmował w jakiejkolwiek formie działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwalona nowelizacja z 2019 roku zakłada bowiem, że prerogatywa Prezydenta RP jest niczym nieograniczona, jest całkowicie arbitralna oraz może być wykonywana bez żadnych podstaw ustawowych (wymagania na

[659] Stanowi ona, że sędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta RP, która złożyła przed nim ślubowanie. Pozostałe ustawy sądowe zawierają tożsame definicje: sędziego SN, sędziego sądu wojskowego, sędziego sądu administracyjnego. Dodatkowo, w przepisach przejściowych i końcowych, wprowadzona została kolejna definicja, iż sędzią jest osoba powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez organ uprawniony do powołania na podstawie przepisów obowiązujących w dacie powołania, której stosunek służbowy na tym stanowisku nie wygasł, ani nie został rozwiązany do dnia wejścia w życie noweli. Wszystkie te definicje wskazują na dwa formalne kryteria skuteczności powołania sędziego, które muszą zostać spełnione łącznie: po pierwsze – powołanie przez Prezydenta RP, a po drugie – złożenie wobec niego ślubowania. Nie odsyłają do żadnych innych kryteriów, w szczególności materialnych i proceduralnych przesłanek powołania do pełnienia urzędu sędziego.

[660] M. Skwarcow, *op. cit.*, s. 71.

stanowisko sędziowskie) i ustrojowych (wniosek KRS)[661]. Posłużenie się pojęciem „działania" pozwala na rozciągnięcie odpowiedzialności dyscyplinarnej nie tylko na działalność publiczną sędziego, ale również na czynności orzecznicze, w tym działania prawne podejmowane w celu ustalenia prawidłowości powołania sędziego. Wywołuje to wobec sędziów „efekt mrożący" w postaci zaniechania badania tego elementu, co z kolei może prowadzić do ograniczeń w przedmiocie występowania z zagadnieniem prawnym do SN, zadawania pytań prawnych do TK, czy też pytań prejudycjalnych do TSUE. Ilustracją tej tezy są postępowania dyscyplinarne wszczynane w okresie 2020 – 2022 wobec sędziów kierujących pytania prejudycjalne do TSUE lub wydających orzeczenia, których przedmiotem jest pozycja ustrojowa sędziów powołanych z udziałem KRS po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw[662].

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za kwestionowanie skuteczności powołania sędziego lub innego organu władzy publicznej godzi w niezawisłość sędziowską. Krępuje bowiem sędziego w wykonywaniu czynności orzeczniczych na podstawie Konstytucji RP, ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw oraz własnego sumienia. W istocie analizowane regulacje z okresu 2020 – 2022 (tj. przed wprowadzeniem okoliczności, które nie stanowią przewinienia dyscyplinarnego, w tym specjalnej procedury badania niezawisłości i bezstronności sędziego z uwzględnieniem wad przy jego powołaniu oraz jego postępowania po powołaniu) prowadziły do automatyzmu oceny normy prawnej i faktycznej na podstawie, której dany sędzia wykonuje czynności orzecznicze w określonej sprawie. Zaprzestając takowej oceny sędzia narażał się na wadliwość wydanego orzeczenia skutkującego jego nieważnością, gdy w składzie orzekającym brała udział osoba nieuprawniona. Sędzia zarówno w procedurze karnej, cywilnej, jak i administracyjnej, nie był w żaden sposób uprawniony do badania prawidłowej obsady sądu, w tym weryfikacji czy w orzekaniu brał udział sędzia, który powinien podlegać wyłączeniu. W rezultacie sąd nie mógł dokonywać żadnych ustaleń we wskazanym wyżej zakresie. Taki stan rzecz mógł nawet rodzić odpowiedzialność dyscyplinarną za oczywiste i rażące naruszenie prawa w postaci wydania orzeczenia dotkniętego wadą odnoszącą się do składu orzekającego. Prowadziło to do paradoksu, gdy dwa alternatywnego zachowania sędziego mogły skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną ze

[661] Pogląd taki skądinąd wyraził TK w wyroku z dnia 4 marca 2020 roku, sygn. akt P 22/19, OTK-A 2020, poz. 31. Należy jednak wskazać, że orzeczenie to zostało wydane w składzie, które budzi wątpliwości konstytucyjne, podobnie zresztą jak niezależność Trybunału od władzy politycznej.

[662] Zob. P. Tuleja, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wydane orzeczenie jako instrument naruszania sędziowskiej niezawisłości* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka: księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 345.

względu na przewinienie służbowe – w każdym z tych przypadków innego rodzaju. Regulacje funkcjonujące w latach 2020 – 2022 pozbawiały zatem sędziego orzekającego w danej sprawie w sposób całkowity uprawnienia zweryfikowania prawidłowości powołania sędziego, jeśli wymagała tego w danej sytuacji ochrona zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości jako koniecznego warunku realizacji prawa do sądu. Sędzia był pozbawiony możliwości korzystania z kompetencji ściśle powiązanych z rolą, jaka została mu przypisana na gruncie obowiązującego prawa. W ten sposób zamykało się prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, albowiem prowadziło to do sytuacji, w której strona nie mogła skorzystać z prawa do skutecznej ochrony sądowej. Wprowadzone zmiany miały również uniemożliwić stosowanie orzeczeń sądów międzynarodowych, które kwestionują zgodność regulacji określających procedurę nominacyjną polskich sędziów z zasadami prawa międzynarodowego.

Omawiany rodzaj deliktu dyscyplinarnego wprowadza również odpowiedzialność dyscyplinarną za wydanie orzeczenia, które nie prowadzi do oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa i *de facto* może być zgodne z prawem. Z istoty zasady niezawisłości sędziowskiej wynika zakaz pociągania sędziów do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej za samą treść orzeczenia. Zakaz ten jest instrumentem koniecznym dla zagwarantowania prawa do nienależnego i bezstronnego sądu, a postępowanie dyscyplinarne nie może służyć do wymuszania określonej linii orzeczniczej i łamania niezawisłości sędziowskiej[663]. Natomiast aktualny kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej i kształtująca się w tym zakresie praktyka, właśnie do tego zmierzają[664].

Ponadto regulacje, które uniemożliwiają badanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego, w tym z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu pozostają w sprzeczności z prawem unijnym. TSUE utrzymuje, że sądy moją uprawnienie do badania obiektywnych okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cech, a także sposobu, w jaki zostali powołani jego członkowie w kontekście uzasadnionych wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby

[663] Zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52; wyrok SN z dnia 22 lutego 2007 roku, sygn. akt SNO 6/07, OSNSD 2007, poz. 6; wyroki TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku, w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sygn. akt C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 oraz z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18.
[664] Zob. P. Tuleja, *Odpowiedzialność dyscyplinarna…, op. cit.*, s. 348-349.

podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym[665]. O dopuszczalności badania obsady sądu w kontekście sprzeczności składu sądu z przepisami prawa w konkretnej zawisłej sprawie wskazuje również SN. Wzorcami kontroli mogą być standardy niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 KPP oraz art. 6 ust. 1 EKPC. W ocenie SN z nienależytą obsada będziemy mieli do czynienia gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 roku, poz. 3)[666].

Rzecznik Praw Obywatelskich w opinii dla Marszałka Senatu wskazał, że zmiany w zakresie zakazu kwestionowania statusu sędziów i innych organów władzy publicznej pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej w rzeczywistości mają na celu zalegalizowanie statusu prawnego osób powołanych na stanowiska sędziów, nawet jeśli powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem Rzecznika do takich sytuacji dochodziło w praktyce w trzech wypadkach: 1) procedurę nominowania wszczęto na podstawie aktu niezgodnego z Konstytucją RP (oświadczenie Prezydenta RP bez wymaganej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów); 2) w procesie nominowania brała udział KRS, organ obsadzony w niekonstytucyjny sposób; 3) intencjonalnie uniemożliwiono dokonanie kontroli sądowej aktu powołania, w szczególności KRS przekazywała Prezydentowi RP wnioski w sprawie powołania zanim upłynął ustawowy termin do ich zaskarżenia przez uprawnione podmioty, zaś ani Rada ani Prezydent RP nie przestrzegali postanowienia NSA zawieszającego wykonie uchwały KRS do czasu rozpatrzenia wniesionych odwołań[667]. Ze stanowiskiem Rzecznika nie sposób się nie zgodzić, skoro omawiane zmiany nastąpiły po tym jak część sędziów wystąpiła z zagadnieniem prawnym do SN oraz z pytaniem prejudycjalnym do TSUE o zbadanie legalności powołania sędziów.

Negatywnie należy ocenić również uregulowania uznające jako przewinienie dyscyplinarne działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości oraz działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W istocie pojęcia te są tak

[665] Zob. wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.
[666] Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 roku, sygn. akt BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7.
[667] https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20dla%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20ws.%20ustaw%20s%C4%85dowych%20z%2020%20grudnia%202019%20r.%20%2C%208%20stycznia%202020.pdf [dostęp online: 31.12.2022].

niedookreślone, iż nie sposób wskazać o jakie czyny sędziów chodzi ustawodawcy, tym bardziej, że nie wynika to z uzasadnieniu do projektu ustawy. W zasadzie każdy czyn sędziego, który miałby w jakikolwiek sposób uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości albo stanowiłby działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów stanowi sam w sobie oczywiste i rażące naruszenie prawa lub uchybienie godności urzędu, tj. przypadki, które są już penalizowane na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustawodawca powiela zatem tożsame czyny stanowiące delikty dyscyplinarne. W literaturze słusznie postuluje się, aby przy określaniu katalogu deliktów dyscyplinarnych przyjmować kazuistyczną, zamkniętą listę przewinień i unikać ogólnych, nieprecyzyjnych definicji[668]. Jak słusznie zauważa Sławomir Patyra „konstrukcja, w oparciu o którą można by pozbawiać sędziów wykonywania zawodu, statusu sędziego w stanie spoczynku lub nakładać na nich drakońskie kary finansowe na podstawie tak nieprecyzyjnie określonych przesłanek nie mieści się w jakichkolwiek standardach państwa demokratycznego i państwa prawnego, urąga bowiem zasadom poprawnej legislacji, a w warstwie semantycznej ponownie przywołuje skojarzenia z regulacjami prawnymi charakterystycznymi dla państw autorytarnych lub totalitarnych”[669].

Przypomnieć należy, że przed rozbudowaniem katalogu deliktów dyscyplinarnych ustawą z dnia 20 grudnia 2019 roku przewidywano odpowiedzialność sędziego za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu. Przepis ten wymieniał zatem trzy kategorie postępowań, za które sędzia mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej: oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, uchybienia godności urzędu oraz inne przewinienia służbowe. Już wtedy katalog deliktów dyscyplinarnych był wykreowany w sposób, który pozwalał na przypisanie do wskazanych wyżej kategorii różnorakich czynów, jakich może dopuścić się sędzia w związku ze sprawowanym urzędem. Nie było zatem podstaw, by katalog ten rozbudowywać.

Michał Laskowski przyjmuje, że rzeczywistym celem wprowadzenia w 2020 roku nowych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej było wyeliminowanie z debaty publicznej kwestii prawidłowości powołania sędziów z udziałem „nowej” KRS, pozycji ustrojowej Izby Dyscyplinarnej oraz wpływu Ministra Sprawiedliwości na procedurę dyscyplinarną sędziów[670].

---

[668] Zob. E. Maniewska, *Apolityczność jako wyznacznik granic wolności wypowiedzi sędziego dotyczących ustawowych reform sądownictwa (ich krytyki)*, Państwo i Prawo nr 7/2019, s. 39.

[669] S. Patyra, *Sądownictwo dyscyplinarne w kontekście ograniczeń konstytucyjnych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020, s. 119-120. Obowiązek precyzyjnego określania deliktów dyscyplinarnych podkreśla również w swym orzecznictwie ETPC (zob. przykładowo wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 roku w sprawie Wołkow przeciwko Ukrainie, skarga nr 21722/11, HUDOC).

[670] M. Laskowski, *Granice deliktu…, op. cit*., s. 179.

Ustawodawca w istocie wprowadził zakaz poruszania tych kwestii pod groźbą kar dyscyplinarnych. Dla sędziów SN karą za przewinienia dyscyplinarne określone w nowych podstawach jest kara złożenia z urzędu (art. 75 ust. 1a ustawy o SN).

Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej wprowadzone ustawą z dnia 20 grudnia 2019 roku do czasu kolejnej nowelizacji z dnia 9 czerwca 2022 roku, gdzie jako okoliczność nie stanowiącej przewinienia dyscyplinarnego wskazano m.in. wystąpienie do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, narażały również sędziów na postępowanie dyscyplinarne z powodu wystąpienia z wnioskiem do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Regulacje, które drogę taką zamykają lub utrudniają stanowią naruszenie prerogatyw przyznanych sądom krajowym na mocy art. 267 TFUE. Podkreślić trzeba, że prawo do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym stanowi przejaw niezawisłości sędziowskiej, który ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej w przestrzeni Unii. Trybunał jednoznacznie neguje wszelkie regulacje, przewidujące możliwość istnienia i stosowania dyscyplinarnych przepisów krajowych, które w jakikolwiek sposób mogą przyczyniać się do zniechęcenia sądów krajowych do kierowania do TSUE pytań prejudycjalnych[671]. Zdaniem TSUE przepisy p.u.s.p. wprowadzające odpowiedzialność dyscyplinarną za kierowanie przez sędziów wniosków do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie spełniają wymogów skutecznej ochrony sądowej wynikającej z art. 19 ust. 1 TUE. Już samo ryzyko wszczęcia postępowania za takie zachowanie prowadzić może do powstania „efektu mrożącego" wobec sędziów, którzy w obawie przed odpowiedzialnością mogą zaniechać skorzystania z odesłania prejudycjalnego pomimo takiej potrzeby[672].

Wątpliwości interpretacyjne budzi również delikt dyscyplinarny wprowadzony przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w postaci odmowy wykonania wymiaru sprawiedliwości. Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika jakimi pobudkami kierował się ustawodawca wprowadzając powyższy delikt. Jednocześnie każda intencjonalna odmowa wykonywania obowiązków orzeczniczych sama w sobie prowadzi do oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa. Nie ma zatem potrzeby kolejnego już powielania istniejących już deliktów

[671] Zob. wyroki TSUE z dnia 5 lipca 2016 roku w sprawie Atanasow Ognyanov, sygn. akt C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514 oraz z dnia 26 marca 2020 roku w sprawie Miasta Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i Prokuratorowi Generalnemu przeciwko VX i in., sygn. akt C-558/18 i C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234.

[672] Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

dyscyplinarnych. Niemniej należy oczekiwać na praktykę jaka wykształci się w zakresie pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie tego deliktu.

Sędzia odpowiada dyscyplinarnie również za sprzeniewierzenie się niezawisłości sędziowskiej. Pomimo, iż przypadek ten nie został wprost wskazany w ustawie, to jednak katalog deliktów dyscyplinarnych jest otwarty, a zasada ta jest o tyle doniosła, iż nie sposób uznać za bezkarne zachowanie sędziego godzące w niezawisłość. Dotyczy to także tych sytuacji, gdy sędzia postępuje zgodnie z prawem, które jednak ze względu na swoją treść narusza niezawisłość, przyczynia się w ten sposób do łamania tej zasady. Do najczęstszych przypadków sprzeniewierzenia się niezawisłości dochodzi na skutek stosowania prawa oczywiście niezgodnego z Konstytucją RP, czy też wykonywania swych funkcji orzeczniczych stronniczo, zależnie od władzy ustawodawczej lub wykonawczej albo od organów sądowych. Jak słusznie wskazał TK, sprzeniewierzenie się niezawisłości sędziowskiej jest zawsze przewinieniem dyscyplinarnym, które powinno być ścigane w normalnym trybie odpowiedzialności dyscyplinarnej. W demokratycznym państwie prawa powinny funkcjonować odpowiednie mechanizmy, które będą gwarantować skuteczne pociąganie do odpowiedzialności za naruszenie tej zasady[673].

Kolejna, wcześniej sygnalizowana przez mnie zmiana p.u.s.p. dokonana ustawą z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw dotyczy wprowadzenia w art. 107 § 3 p.u.s.p. okoliczności, które nie stanowią przewinienia dyscyplinarnego. Na zmianę tą wpływ miały przede wszystkim orzeczenia wydawane przez TSUE i ETPC krytycznie oceniające wszczynanie postępowań dyscyplinarnych za działania kwestionujące skuteczność powołania sędziów w procedurze z udziałem KRS po zmianach dotyczących sposobu powołania jej członków. W wielu takich przypadkach postępowanie dyscyplinarne dotyczyło wydawania orzeczeń w postaci wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, co było sprzeczne z art. 267 TFUE.

Pierwsza okoliczność, która nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego na mocy nowych przepisów p.u.s.p. dotyczy wydania orzeczenia sądowego obarczonego błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów. Wprowadzenie tej okoliczności do p.u.s.p. ma przeciwdziałać praktyce, która wykształciła się w ostatnich latach i dotyczyła wszczynaniem postępowań dyscyplinarnych za wydawanie orzeczeń, które w ocenie rzeczników dyscyplinarnych dotknięte było wadą prawa materialnego, procesowego lub

[673] Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. akt K 11/93, OTK 1993 Nr 2, poz. 37.

błędami w ustaleniach faktycznych jako delikt w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa. Tymczasem to nie obowiązujące przepisy w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej za wydanie błędnych decyzji procesowych były wadliwe, ale praktyka, która ukształtowała się w latach 2019 – 2022, głównie na skutek istotnych zmian w części dotyczącej pozycji rzeczników dyscyplinarnych oraz sposobu ich powołania, a także zasad dotyczących procedury dyscyplinarnej. Należy bowiem przypomnieć, że przed 2019 roku delikt w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa był rozumiany jednolicie jako błędna wykładnia prawa dokonana w sposób instrumentalny, koniukturalny, gdzie sędzia kierował się innymi względami niż poglądy prawnicze. Dokonanie wadliwej oceny prawa w oparciu o wiedzę sędziego i jego poglądy był rozumiany jako błąd, który powinien zostać konwalidowany na skutek kontroli instancyjnej, a nie jako błąd warunkujący odpowiedzialność dyscyplinarną[674]. Po 2019 roku część rzeczników dyscyplinarnych zaczęła przyjmować rozumienie szerokie „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa", wszczynając wobec sędziów postępowania dyscyplinarne za wadliwe – ich zdaniem – decyzje procesowe. Często były to decyzje, które spotykały się z publiczną dezaprobatą Ministra Sprawiedliwości, który na gruncie znowelizowanych przepisów p.u.s.p. miał duży wpływ na powołanie rzeczników, mając jednocześnie uprawnienie do powoływania tzw. „super" rzecznika. Niewłaściwa interpretacja deliktu w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa" w konkretnych przypadkach mogła zatem wynikać z chęci „przypodobania się" władzy wykonawczej[675].

Moim zdaniem wprowadzenie w art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. jako okoliczności wyłączającej odpowiedzialność dyscyplinarną wydania orzeczenia sądowego obarczonego błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa UE lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów jest zbędne. Prawidłowa interpretacja deliktu dyscyplinarnego w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa" wyklucza pociąganie sędziów do odpowiedzialności za wady w orzeczeniach, które wynikają z niewłaściwego stosowania przepisów prawa lub błędach w ustaleniach faktycznych i nie mają

[674] Zob. wyroki SN z dnia 27 czerwca 2002 roku, sygn. akt SNO 18/02, OSNSD 2002 Nr 1-2, poz. 9; 17 czerwca 2008 roku, sygn. akt SNO 48/08, LEX nr 1288916 oraz 16 czerwca 2016 roku, sygn. akt SNO 21/16, LEX nr 2064239.

[675] Warto w tym miejscu zasygnalizować możliwą odpowiedzialność dyscyplinarną rzeczników dyscyplinarnych i byłych sędziów Izby Dyscyplinarnej SN, którzy w sposób intencjonalny wszczynali postępowania dyscyplinarne i karali sędziów za wydane orzeczenia, które w żaden sposób nie stanowiły „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa" w wąskim rozumieniu tego pojęcia (zob. E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachowania?* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 144-145 oraz M. Skwarcow, *Status prawny i odpowiedzialność dyscyplinarna Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych*, Iustitia nr 3/2021, s 140).

charakteru koniunkturalnego. Linia orzecznicza w tym zakresie do 2019 roku była jednolita i nie budziła wątpliwości.

Kolejna okoliczność, która nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego na mocy nowych przepisów p.u.s.p. dotyczy wystąpienia do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego w trybie art. 267 TFUE. Okoliczność ta została wprowadzona przez ustawodawcę w wyniku orzeczeń TSUE, który wielokrotnie stwierdzał, że wszczynanie wobec sędziów postępowań dyscyplinarnych za wydane orzeczenia, w której sąd zwracał się do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego jest niezgodne z prawem unijnym. Również i w zakresie tej okoliczności wyłączającej odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego istniały już regulacje prawne oraz jednolite orzecznictwo sądu unijnego wskazujące, iż uprawnienie sądu krajowego do wystąpienia z pytanie prejudycjalnym jest nie tylko instrumentem do prawidłowego stosowania prawa unijnego jako części porządku prawa krajowego, ale również przejawem niezawisłości sędziowskiej. Wszelkie regulacje zmykające lub utrudniające drogę do tego środka stanowią naruszeniem norm unijnych, w szczególności art. 267 TFUE[676]. Wprowadzenie omawianej okoliczności jako wyjątku od ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej jest zatem zbędne, a działania rzeczników dyscyplinarnych, prowadzące do wszczynania postępowań wobec sędziów za ich działalność orzeczniczą polegającą na wystąpieniu do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego oraz działania sędziów sądów dyscyplinarnych wymierzających kary dyscyplinarna za te czynności powinny spotkać się z odpowiedzialnością dyscyplinarną w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa". Nie sposób bowiem inaczej wyjaśnić karania sędziów za postępowanie zgodne z prawem, które jest jasne i doczekało się jednolitej wykładni, jako działania intencjonalnego, ukierunkowanego na „zmuszanie" sędziów do zaprzestania korzystania z pytania prejudycjalnego w zakresie kwestionowania statusu sędziów powołanych z udziałem KRS po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku.

Ostatnią okolicznością wyłączającą odpowiedzialność dyscyplinarną, która została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku jest badanie spełniania wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy –

[676] Zob. przykładowo wyroki TSUE z dni: 5 lipca 2016 roku w sprawie Atanasow Ognyanov, sygn. akt C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514; 26 marca 2020 roku w sprawie Miasta Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i Prokuratorowi Generalnemu przeciwko VX i in., sygn. akt C-558/18 i C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234 oraz 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

w specjalnie utworzonej do tego procedurze uregulowanej w sposób analogiczny we wszystkich ustawach sądowych. Procedura ta ma charakter wnioskowy, a uprawnionymi do jej zainicjowania są strony i uczestnicy postępowania. Wniosek składa się w terminie zawitym 7 dni od dnia zawiadomienia uprawnionego o składzie rozpoznającym sprawę. Uwzględniając wniosek sąd wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy. Wyłączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wyłączenia tego sędziego w innych prowadzonych przez niego sprawach. Na odmowę wyłączenia sędziego przysługuje zażalenie (stosuje się w tym zakresie odpowiednie przepisy dotyczące zażaleń na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego w odpowiedniej procedurze sądowej). Natomiast w razie uwzględnienia wniosku, sędzia, którego wniosek dotyczy może w terminie 3 dni złożyć wniosek o ponowne rozpoznanie do SN, który w terminie 7 dni utrzymuje w mocy postanowienie o wyłączeniu sędziego albo uchyla postanowienie o wyłączeniu sędziego i oddala wniosek[677].

Wprowadzenie specjalnej procedury, w której dopuszczalne jest badanie spełniania wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu stanowi złagodzenie zakazów kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa oraz ustalania lub oceny przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 42a § 1 i 2 p.u.s.p.), które zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 grudnia 2019 roku, a za ich złamanie grozi odpowiedzialność dyscyplinarna. Wprowadzenie analizowanej procedury nie przywraca stanu zgodnego z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Sędziowie nadal bowiem ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za kwestionowanie umocowania sędziów pod kątem ich niezawisłości i bezstronności ze względu na sposób ich powołania i zachowanie po powołaniu, gdy przystąpią do badania powyższych kwestii z urzędu, bez wniosku strony. Przypomnieć należy, że zgodnie z orzecznictwem SN i TSUE badanie spełniania wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących powołaniu i postępowaniu sędziego po powołaniu stanowi nie tyle uprawnienie, ale obowiązek sądu krajowego. Wszelkie środki, które uniemożliwiają realizację tego obowiązku godzą w zasadę niezawisłości sędziowskiej i przyczyniają się do naruszenia prawa do sądu obywateli[678].

[677] W przypadku sędziów sądów administracyjnych właściwym do rozpatrzenia wniosku sędziego o ponownego rozpoznanie sprawy będzie NSA.

[678] Zob. m.in. uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 roku, sygn. akt BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7 oraz wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982

Należy również wskazać, że w rzeczywistości normatywnej sprzed wprowadzenia powyższych zmian weryfikacja prawidłowości składu sądu w postępowaniu sądowym w związku z wątpliwościami co do bezstronności sędziego, również w aspekcie okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, z inicjatywy strony postępowania, odbywać się mogła w dwóch trybach. Po pierwsze, w ramach kontroli prewencyjnej – poprzez rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego. Po drugie, w ramach kontroli następczej – poprzez rozpoznanie zarzutu nienależytej obsady sądu[679]. Wprowadzanie kolejnej regulacji, która prowadzi do tożsamych skutków, przy spełnieniu tych samych przesłanek jest nie tyle zbędne, co niezrozumiałe.

Ustawodawca w noweli do ustawy o SN w art. 29 § 4 zawarł regulację, zgodnie z którą „Okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego Sądu Najwyższego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności". W związku z treścią tego przepisu Konrad Lipiński stawia pytanie „czy w istocie przepis ten uniemożliwia uwzględnienie wniosku strony o wyłączenie sędziego Sądu Najwyższego uzasadnianego wyłącznie wadliwością procedury nominacyjnej (lub podjęcie takiego rozstrzygnięcia z urzędu), a zatem jeśli w danej sprawie nie zostaną podniesione okoliczności wiążące się z konkretną sprawą tudzież stroną postępowania"[680]. Następnie autor odpowiada stwierdzając, że „celem tego uregulowania jest niewątpliwie uniemożliwienie Sądowi Najwyższemu uchylenia orzeczenia lub wznowienia postępowania w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sędziego Sądu Najwyższego powołanego na to stanowisko w wyniku rekomendacji KRS ukształtowanej ustawą z 8.12.2017 r."[681]. Oznacza to, że z jednej strony w ustawie o SN wprowadzono uregulowania, które zakazują uchylania orzeczenia dotkniętego bezwzględną przyczyną odwoławczą w postaci nienależytej obsady sądu, a z drugiej strony przepisy procedury cywilnej, karnej i sądowoadministracyjnej nakazują uchylenie orzeczenia dotkniętego ww. wadą. Doprowadzono zatem do sytuacji, gdy pomiędzy aktami rangi ustawowej zachodzi sprzeczność, gdzie przy zaistnieniu tej samej okoliczności ustawodawca wymaga dwóch rożnych i sprzecznych działań.

Warto też zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Dopuszcza bowiem możliwość wystąpienia do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego

[679] Zob. P. Kardas, *Instytucjonalne aspekty bezstronności sędziego. O proceduralnych podstawach i sposobach rozpoznawania wniosków dotyczących wyłączenia sędziego z uwagi na brak instytucjonalnych gwarancji bezstronności* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, red. P. Wiliński, R. Zawłocki, Warszawa 2022, s. 103.
[680] K. Lipiński, *Ustawowy test niezawisłości i bezstronności sędziego w sprawach karnych*, Palestra nr 10/2022, s. 14-15.
[681] *Ibidem*.

w pełnym zakresie przedmiotowym w sposób wolny od odpowiedzialności dyscyplinarnej, a więc również w zakresie, w którym sąd występujący kwestionuje istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania oraz w specjalnej procedurze wszczynanej na wniosek strony postępowania. Z drugiej strony p.u.s.p. zakazuje sądowi kwestionowania stosunku służbowego lub skuteczności powołania sędziego w innej formie, w szczególności z urzędu w ramach rozstrzygnięcia konkretnej sprawy sądowej, pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Odpowiedzialność dyscyplinarna obejmuje również wykroczenia popełniane przez sędziego. W przypadku popełnienia przez sędziego wykroczenia, o którym mowa w rozdziale XI ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń[682] (wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji) ma ona jednak charakter warunkowy. Przyjęcie przez sędziego mandatu karnego albo uiszczenie grzywny stanowi bowiem oświadczenie o wyrażeniu przez niego zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności w tej formie i wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną w powyższym zakresie.

W zakresie odpowiedzialności za wykroczenia sędzia korzysta z immunitetu. W razie uznania przez sąd dyscyplinarny, że poprzez popełnione wykroczenie sędzia dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego, to ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Nie jest to odpowiedzialność za wykroczenie, ale za delikt dyscyplinarny[683]. Przedmiotem postępowania dyscyplinarnego nie jest osądzenie wykroczenia, ale wyjaśnienie, czy sędzia popełnił zarzucane przewinienie dyscyplinarne[684].

W piśmiennictwie i poglądach judykatury sporna stała się kwestia, czy sędzia w odniesieniu do wykroczeń nie będących przewinieniami dyscyplinarnymi korzysta z immunitetu materialnego, tj. czy za wykroczenie odpowiada dyscyplinarnie tylko wówczas, gdy może być ono zakwalifikowane, jako przewinienie dyscyplinarne, czy też odpowiada w każdym przypadku, gdy popełni wykroczenie. Większość poglądów opowiada się, za uznaniem, iż każdorazowo należy badać, czy wykroczenie stanowi przewinienie dyscyplinarne, a automatyzm w tym zakresie jest wykluczony. W konsekwencji, gdy sędzia popełni wykroczenie, które nie będzie deliktem dyscyplinarnym, to nie poniesie odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie związany jest immunitetem materialnym. Dla wsparcia powyższej argumentacji należy powołać się na konsekwencje przyjęcia poglądu przeciwnego, skutkującego postawieniem sędziego – sprawcy wykroczenia

[682] Dz. U. z 2021 roku, poz. 2008.
[683] Por. wyrok SN z dnia 5 marca 2018 roku, sygn. akt SNO 1/18, LEX nr 2499895.
[684] Zob. wyrok SN z dnia 26 lutego 2010 roku, sygn. akt SNO 4/10, LEX nr 1288888.

w gorszej sytuacji od sędziego – sprawcy przestępstwa. O ile bowiem sędzia, sprawca wykroczenia, zawsze ponosiłby odpowiedzialność dyscyplinarną, to sędzia, sprawca przestępstwa np. nieumyślnego, które nie zawsze należy traktować jako uchybienie godności urzędu, takiej odpowiedzialności by nie ponosił, a karną tylko w razie uchylenia mu immunitetu[685].

Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za swoje postępowanie również przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego. Jest to szczególny przypadek sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyny popełnione przed powstaniem stosunku służbowego. Odpowiedzialność ta dotyczy czynów stanowiących uchybienie obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego, rozumianego jako niedopełnienie lub przekroczenie obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska w organach administracji publicznej, kontroli państwowej oraz organach ochrony państwa[686]. Chodzi zatem o czyny związane z piastowaniem przez sędziego urzędu państwowego w myśl ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędu państwowego[687]. Natomiast pojęcie „niegodności urzędu sędziego" jest tożsame z uchybienie tej godności w trakcie trwania służby.

Odpowiedzialność dyscyplinarna za uczynki popełnione przed objęciem urzędu jest ograniczona do najpoważniejszych przewinień, które świadczą, że osoba dopuszczająca się ich okazała się niegodną pełnionego urzędu. Niegodność urzędu w tym kontekście nie jest stopniowalna. Nie może stwierdzić, że jedna osoba w większym, bądź mniejszym stopniu naruszyła tą wartość. Odpowiedzialność dyscyplinarna za czyny popełnione przed objęciem stanowiska dotyczy wyłącznie czynów, które były nieznane w momencie złożenia ślubowania. Gdyby bowiem byłoby inaczej osoba taka nie spełniałaby kryteriów powołania na urząd sędziowski. Wobec tego jedyną karą, którą sąd może wymierzyć za czyny popełnione przed objęciem stanowiska i stanowiące, iż jest niegodny urzędu, to złożenie z niego[688].

---

[685] Zob. wyroki SN z dnia 25 września 2007 roku, sygn. akt SNO 52/07, OSNSD 2007, poz. 75 oraz z dnia 22 października 2007 roku, sygn. akt SNO 74/07, OSNSD 2007, poz. 86, a także T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2009, s. 302 - 305 i L. Gardocki, *Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej* [w] *Prawo - kara - polityka kryminalna. Księga jubileuszowa z okazji 70 rocznicy urodzin Profesora Tomasza Karczmarka*, red. J. Giezka, Kraków 2006, s. 197-198. Z poglądami tymi nie zgada się m.in. Wiesław Kozielewicz wskazując, że ustawodawca wyraźnie rozróżnia wykroczenie od przewinienia dyscyplinarnego (W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność sędziego za wykroczenia* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa ku Profesora Andrzeja Zolla*, t. 2, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 357 i n.).

[686] Por. E. Warzocha, *Niektóre zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, Nowe Prawo nr 1/1988, s. 291.

[687] Dz. U. z 2022 roku, poz. 2290, tekst jedn.

[688] Zob. wyrok SN z dnia 10 października 2012 roku, sygn. akt SNO 41/12, LEX nr 1405237.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za zachowania zaistniałe przed objęciem urzędu jest odejściem od ogólnej zasady obowiązującej w postępowaniu dyscyplinarnym w postaci odpowiedzialności za czyny popełnione w trakcie trwania stosunku służbowego. Jest to związane z tym, że od sędziego wymaga się nieskazitelnego charakteru i najwyższych kwalifikacji moralnych już w momencie powołania. Osoba, która nie daję rękojmi tym warunkom, nie spełnia kryteriów powołania na urząd sędziowski. Tym samym dochodzi do konwalidacji przypadku powołania osoby „niegodnej" urzędu sędziowskiego.

Sędzia odpowiada dyscyplinarnie także poza zakresem służby czynnej – w czasie trwania stanu spoczynku. Odpowiedzialność ta jest jednak ograniczona do przewinień służbowych w postaci uchybienia godności urzędu i odnosi się do zachowań popełnionych zarówno w trakcie służby przed przejściem w stan spoczynku, jak i poza nią. Ta ograniczona odpowiedzialność wynika z tego, że stosunek służbowy sędziego trwa nadal, zmienia się jednak jego charakter[689]. Sędzia w stanie spoczynku zachowuje status sędziego, nie wykonuje natomiast funkcji orzeczniczych. Tym samym nie może popełnić deliktów dyscyplinarnych związanych z czynną sferą pełnienia urzędu. Nadal jednak istnieje możliwości popełnienia przewinień dyscyplinarnych związanych ze sferą jego życia prywatnego. Poza tym może on odpowiadać dyscyplinarnie za zachowania popełnione jeszcze w trakcie trwania czynnej służby. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że „godność sędziego w stanie spoczynku to godność urzędu rozumiana odpowiednio do zmiany statusu służby sędziego, a zatem obowiązek dochowania godności sędziego w stanie spoczynku to zmodyfikowany obowiązek unikania wszystkiego co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego czynnego"[690]. Dozwolone są więc wszelkie zachowania sędziego w stanie spoczynku, w sferze jego życia prywatnego, które nie uzewnętrzniają się w sposób mogący przynieść ujmę jego godności.

Problematyczna staje się kwestia, czy sędzia w stanie spoczynku odpowiada za inne delikty dyscyplinarne niż uchybienie godności urzędu, w tym te, które popełnił w trakcie służby, np. oczywiste i rażące naruszenie przepisów prawa. Zdaniem Tadeusza Erecińskiego, Jacka Gudowskiego i Józefa Iwulskiego w takim przypadku sędzia nie poniesienie odpowiedzialności, ponieważ nie wykonuje w trakcie stanu spoczynku władzy jurysdykcyjnej[691]. Nie podzielam tego poglądu i zgadzam się z Joanną Bodio, że sędzia za delikty dyscyplinarne popełnione w czasie trwania stanu spoczynku odpowiada przede wszystkim za uchybienie godności. Odpowiedzialność sędziego w stanie spoczynku rodzą

[689] Zob. M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000, s. 69.
[690] Wyrok SN z dnia 9 listopada 2006 roku, sygn. akt SNO 63/06, LEX nr 470238.
[691] T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do ustawy Prawo o ustroju sądów…, op. cit.*, s. 310.

również inne postacie przewinienia dyscyplinarnego niż uchybienie godności, ale tyko wówczas, gdy były popełnione w trakcie czynnej służby[692]. W innym wypadku sędzia w stanie spoczynku byłby zwolniony z odpowiedzialności dyscyplinarnej za określone delikty popełnione w trakcie czynnej służby, m.in. za oczywiste i rażące naruszenie prawa.

Tryb postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziego w stanie spoczynku będzie ten sam co w przypadku sędziego w służbie czynnej. Zmodyfikowany będzie natomiast katalog kar dyscyplinarnych, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

O odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego orzekają sądy dyscyplinarne składające się z sędziów sądów powszechnych, SN, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych. Jest to rozwiązanie słuszne. W idealnym ujęciu każdy sędzia jest niezawisły i w związku z tym poczucie przynależności do tej samej grupy zawodowej nie powinno mieć żadnego znaczenia w podejmowaniu rozstrzygnięć dyscyplinarnych wobec innych sędziów. Ponadto nikt inny jak sami sędziowie zdają sobie sprawę z etosu działania tej grupy zawodowej i najlepiej orientują się w kwestiach dotyczących charakteru czynów będących deliktami dyscyplinarnymi. W postępowaniu dyscyplinarnym powinien być również zapewniony szereg gwarancji procesowych, co dodatkowo wzmacnia ochronę obwinionych przed arbitralnością podejmowanych decyzji oraz społecznym poczuciem sprawiedliwości.

Obecny kształt odpowiedzialności dyscyplinarnego pod kątem właściwości i ustroju sądów dyscyplinarnych został ukształtowany na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o SN oraz niektórych innych ustaw. Jedną z najistotniejszych zmian była likwidacja Izby Dyscyplinarnej SN i utworzenie w jej miejsce Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Izba Dyscyplinarna od początku swojego istnienia budziła kontrowersje i wątpliwości natury konstytucyjnej. Została utworzona na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. Po jej utworzeniu, w istocie o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sadów powszechnych decydowały: Izba Dyscyplinarna SN, Prezes tej Izby oraz Minister Sprawiedliwości. Izba Dyscyplinarna pełniła funkcję orzeczniczą w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów jako sąd drugiej instancji oraz w określonych sprawach jako sąd pierwszej instancji. Jednakże mogła zwrócić się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia, co dawało tej izbie szerokie pole do rozpoznania w zasadzie wszystkich spraw dyscyplinarnych w pierwszej instancji. Prezes Izby Dyscyplinarnej miał szerokie kompetencje, m.in.: wykonywał czynności prezesa sądu dyscyplinarnego w sprawach, w których właściwy jest SN, wyznaczał sąd

[692] Zob. J. Bodio, *op. cit.*, s. 53. Podobnie zob. wyrok SN z dnia 16 czerwca 2004 roku, sygn. akt SNO 25/04, LEX nr 472122.

dyscyplinarny inny niż SN właściwy do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, powoływał prezesa sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym. Wraz z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości w postaci powierzenia obowiązków sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym kompetencje Izby Dyscyplinarnej i jej Prezesa tworzyły szerokie *spectrum* uprawnień z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów powierzone wyłącznie tym trzem podmiotom spośród, których jeden jest organem władzy wykonawczej. W istocie poza tymi organami oraz sądami dyscyplinarnymi przy sądach apelacyjnych (w ograniczonym zakresie) żaden inny podmiot nie miał wpływu na odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego, co mogło powodować samodzielność i dyskrecjonalność podejmowanych decyzji przez tą wąsko określoną grupę podmiotów.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że powołanie Izby Dyscyplinarnej doprowadziło jednocześnie do pozbawienia uprawnień Pierwszego Prezesa SN w materii odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów na rzecz Prezesa Izby Dyscyplinarnej SN. Taka regulacji pozbawiała Izbę Dyscyplinarną w zasadzie wszelkiej kontroli.

Status Izby Dyscyplinarnej SN został zakwestionowany zarówno przez SN, jak i TSUE i ETPC.

Kierując się wytycznymi zawartymi w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18[693], który wskazał, że sądy krajowe w Polsce mają uprawnienie do badania niezależność sędziów, którzy zostali powołani z udziałem KRS, których skład został ukształtowany po zmianach w 2018 roku, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 roku w sprawie o sygn. akt III PO 7/18 – w przedmiocie odwołana sędziego NSA od uchwały KRS dotyczącej dalszego zajmowania stanowiska sędziego, wskazała, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KKP, art. 6 EKPC oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ jej skład został ukształtowany przez KRS, która w wyniku zmian legislacyjnych (szczególnie w zakresie trybu powoływania jej członków) przestała dawać wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej[694].

Następnie SN w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uznał, że Izba Dyscyplinarna została ukształtowana w sposób wadliwy, ponieważ jej sędziowie zostali wybrani przez KRS w składzie wybranym w trybie określonym przepisami

[693] ECLI:EU:C:2019:982.
[694] OSNP 2020 Nr 4, poz. 38. W wyrokach z dnia 15 stycznia 2020 roku w sprawach o sygn. akt P 8/18 i P 9/18 Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN ponownie uznała, że KRS nie spełnia wymogów niezależności, a powołana z jej udziałem Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem (OSNP 2020 Nr 10, poz. 114 i OSNP 2021 Nr 2, poz. 21).

ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. Zdaniem SN, Rada ukształtowana w wyniku powyższych przepisów nowelizujących nie spełnia kryteriów niezależności od organów pozostałych władz. Uchwała SN ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej bez względu na datę wydania tych orzeczeń, co powoduje, że wszystkie orzeczenia wydane przez tą Izbę przed datą uchwały oraz po jej dacie są bezwzględnie nieważne ze skutkiem *ex tunc* (od początku) istnienia Izby[695].

Kolejnym przełomowym orzeczeniem kwestionującym status Izby Dyscyplinarnej SN był wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19[696], w którym TSUE uznał, że Polska uchybiła ciążącym na niej zobowiązaniom traktatowym w postaci zapewnienia obywatelom skutecznej ochrony sądowej wynikającej z art. 19 ust. 1 TUE między innymi poprzez nie zapewnienie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej SN, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów oraz poprzez przyznanie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawa do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sądów powszechnych, nie zapewniając tym samym, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał „sąd ustanowiony na mocy ustawy". Trybunał zauważył, że Izba Dyscyplinarna, która formalnie funkcjonuje w strukturze SN ma daleko idący stopień autonomii organizacyjnej, finansowej i funkcjonalnej. Na jej odrębność od innych Izb SN wpływa również większe o ok. 40% wynagrodzenie od reszty sędziów SN oraz zakaz przenoszenia sędziów Izby Dyscyplinarnej do innych izb, pomimo ustawowej możliwości takiego przenoszenia w stosunku do sędziów pozostałych izb. Kolejne okoliczności, które zdaniem TSUE przemawiają za niezapewnieniem przez polskie władze niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej SN, to powołanie do niej zupełnie nowych osób, niebędących do tej pory sędziami SN, przez KRS w skład, której zasiadają sędziowie wybrani przez Sejm, co nie gwarantuje niezależności tego organu od wpływu czynników politycznych. W konsekwencji TUSE uznał, że „szczególny kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, jej cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jej członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów i prowadzić w ten sposób do braku

[695] Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 roku, sygn. akt BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7.
[696] ECLI:EU:C:2021:596.

widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym. Taki rozwój sytuacji prowadzi do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału"[697].

Odnośnie zarzutu przyznania Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawa do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sądów powszechnych, TSUE wskazał, że brak kryteriów, którymi powinien kierować się Prezes przy takim wskazaniu sprawia, ze kompetencja ta może być wykorzystywana w celu przekazania danej sprawy konkretnym sędziom z pominięciem innych sędziów lub w celu wywarcia nacisków na wyznaczonych w ten sposób sędziów. Ryzyko to nie zostaje wyeliminowane poprzez wybór sędziów do rozpoznania konkretnej sprawy w drodze losowania, ponieważ losowanie odbywa się spośród wąskiej grupy sędziów wyznaczonej wcześniej przez Prezesa Izby Dyscyplinarnej[698].

Jeszcze przed wydaniem wyroku w sprawie C-791/19 TSUE postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 roku w przedmiocie środków tymczasowych[699] nakazał Polsce, aby do czasu wydania przez Trybunał wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty zawiesiła stosowanie przepisów stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej SN zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów. W uzasadnieniu swego orzeczenia Trybunał wskazał, że skarżąca Komisja Europejska wykazała co najmniej jeden zarzut niepozbawiony podstawy prawnej, co jest wystarczające dla wydania środków tymczasowych. Trybunał uznał, że owym zarzutem jest brak bezstronności i niezależności Izby Dyscyplinarnej SN, której powołanie zbiegło się w czasie ze zmianami ustawowymi dotyczącymi KRS i że skutkiem tych zmian było upolitycznienie tego organu konstytucyjnego, który bierze udział w procesie powoływania sędziów w Polsce i którego zadaniem jest zapewnienie w Polsce niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Polska nie zastosowała się do tego postanowienia i nie zawiesiła stosowania przepisów stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej. Izba ta funkcjonowała do dnia 15 lipca 2022 roku.

Warto również wskazać, że w będącej nadal w toku sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-204/21 postanowieniem Wiceprezesa TSUE z dnia 14 lipca 2021 roku w przedmiocie środków tymczasowych[700] zobowiązano Polskę do zawieszenia przepisów

[697] *Ibidem*.
[698] *Ibidem*.
[699] ECLI:EU:C:2021:382:2.
[700] EU:C:2021:593.

dotyczących: 1) właściwości Izby Dyscyplinarnej SN w przedmiocie orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów oraz innych spraw związanych z tą odpowiedzialnością, w tym zawieszenia skutków uchwał, które dotychczas zapadły w tym przedmiocie; 2) właściwości Izby Dyscyplinarnej SN w przedmiocie statusu sędziów SN, w szczególności z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych; 3) odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy; 4) niedopuszczalności badania przez sądy krajowe, czy inne sądy spełniają wymogi Unii dotyczące niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy; 5) przekazania do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawania zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu. Polska nie zastosowała się i do tego postanowienia, w związku z czym postanowieniem Wiceprezesa TSUE z dnia 27 października 2021 roku zobowiązano Polskę do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 euro dziennie, licząc od dnia doręczenia Rzeczpospolitej Polskiej postanowienia do dnia, w którym to państwo członkowskie wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia wiceprezesa Trybunału lub – w braku zastosowania się do tego postanowienia – do dnia wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21[701].

Status Izby Dyscyplinarnej SN został zakwestionowany również przez ETPC w wyroku z dnia 22 lipca 2021 roku w sprawie **Reczkowicz przeciwko Polsce**[702]. Trybunał odnosząc się do trójstopniowego testu wypracowanego w sprawie *Guðmundur Andri* Ástráðsson przeciwko Islandii[703] wskazał, że rozpatrująca sprawę skarżącej Izba Dyscyplinarna SN, których członków rekomendowała KRS, nie gwarantująca niezależności od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, nie jest „sądem ustanowionym ustawą" w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC.

Orzeczenia SN, TSUE i ETPC należy podzielić. Izba Dyscyplinarna składała się nie tylko z sędziów powołanych z udziałem KRS w składzie niegwarantującym niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, ale również wyposażona została w przymioty, które stawiały ją poza strukturą SN, a w konsekwencji czyniły ją sądem wyjątkowym, który zgodnie z art. 175 ust. 2 Konstytucji RP może być ustanowiony tylko na czas wojny. Po pierwsze, Prezes Izby Dyscyplinarnej posiadał tak szerokie kompetencje, że pozostawał w zasadzie poza stosunkiem podległości służbowej względem Pierwszego Prezesa SN. Poza wcześniej wspomnianym uprawnieniem wyznaczania składów sądów dyscyplinarnych do kompetencji

[701] ECLI:EU:C:2021:878.
[702] Skarga nr 43447/19, HUDOC.
[703] Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku, skarga nr 26374/18, HUDOC.

Prezesa Izby Dyscyplinarnej należało: 1) przedstawianie własnej informacji Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi RP i KRS o działalności Izby Dyscyplinarnej, podczas, gdy Pierwszy Prezes przedstawiał taką informację w stosunku do pozostałych izb SN; 2) działanie w porozumieniu z Pierwszym Prezesem w zakresie reprezentacji przez tego ostatniego SN przed TK oraz w ramach prac w komisjach sejmowych i senackich; 3) rozstrzyganie co do właściwości Izby Dyscyplinarnej w zakresie spraw przekazywanych do lub z Izby, czego nie mógł zmienić ani Pierwszy Prezes, ani SN. Po drugie, Izba Dyscyplinarna posiadała odrębny budżet, którego projekt był uchwalany przez zgromadzenie sędziów tej Izby, a następnie dołączany do projektu budżetu Sądu Najwyższego wcześniej przygotowanego przez Pierwszego Prezesa. Wykonywanie tego budżetu odbywało się niezależnie od wykonywania budżetu SN. Po trzecie, Izba Dyscyplinarna dysponowała własną kancelarią oraz rzecznikiem prasowym. Była również odrębnym zakładem pracy, ponieważ wszelkie czynności z zakresu prawa pracy z pracownikami kancelarii wykonywał Prezes Izby lub wyznaczona przez niego osoba. Po czwarte, Izba Dyscyplinarna miała własny regulamin uchwalany przez Prezydenta RP, który funkcjonował obok regulaminu Sądu Najwyższego. Po piąte, Pierwszy Prezes nie miał uprawnień w zakresie spraw personalnych sędziów Izby Dyscyplinarnej, w tym powoływania i odwoływania przewodniczących wydziałów, opiniowania oświadczeń woli dalszego pełnienia urzędu przez sędziów tej izby, którzy ukończyli 65. rok życia, opiniowania ogłoszenia liczby wolnych stanowisk sędziego w Izbie Dyscyplinarnej, przenoszenia sędziów Izby Dyscyplinarnej za ich zgodą do orzekania w innej izbie, występowania z wnioskiem do Ministra Sprawiedliwości o delegowanie sędziego sądu powszechnego do orzekania w Izbie Dyscyplinarnej lub do wykonywania funkcji asystenta sędziego lub innych czynności, czy też kierowania sędziów Izby Dyscyplinarnej na badania lekarskie. Pierwszy Prezes zachował natomiast kompetencje do żądania natychmiastowego zwolnienia sędziego Izby Dyscyplinarnej zatrzymanego na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, ale tylko w porozumieniu z Prezesem Izby Dyscyplinarnej. Po szóste, kompetencje Izby Dyscyplinarnej nie miały nic wspólnego z funkcją SN jaką jest nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi. Izba ta nie zajmowała się bowiem orzekaniem merytorycznym, a jedynie odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów i prawników z zawodów korporacyjnych, sprawami z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów SN oraz sprawami z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku. Po siódme, powołanie do Izby Dyscyplinarnej następowało bezpośrednio do tej Izby, a nie ogólnie do SN. Sędziowie pozostałych izb SN nie mogli obejmować urzędu sędziego Izby Dyscyplinarnej, natomiast sędziowie Izby Dyscyplinarnej mogli być przenoszeni do innych izb wyłącznie za zgodą Prezesa Izby

Dyscyplinarnej, na wniosek KRS i w skutek powołania przez Prezydenta RP. Po ósme, postępowanie przed Izbą Dyscyplinarną było postępowaniem odrębnym w znaczeniu systemowym, charakteryzującym się inkwizycyjnością i szczególną rolą Rzecznika Dyscyplinarnego Sądów Powszechnych oraz organów władzy wykonawczej – Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości[704].

Powyższe okoliczności jasno wskazują, że Izba Dyscyplinarna nie należała ani do struktury SN, ani do struktury innych sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Była ona sądem odrębnym pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym oraz budżetowym. Jej właściwość nie mieściła się również w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Czyniło to ją sądem wyjątkowym, który może być ustanawiany wyłącznie na czas wojny, a zatem Izba Dyscyplinarna została powołana w sposób sprzeczny z art. 175 ust. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższymi rozważaniami, a także stanowiskami SN i sądów międzynarodowych orzeczenia wydane przez Izbę Dyscyplinarną SN są nieważne, bo wydane przez sędziów wybranych w sposób wadliwy oraz przez sąd, który nie spełnia wymogów „sądu ustanowionego ustawą".

W wyniku likwidacji Izby Dyscyplinarnej powstała Izba Odpowiedzialności Zawodowej jak sąd dyscyplinarnych dla sędziów, a także innych zawodów[705]. Jako sądy właściwe do orzekania w postępowaniu dyscyplinarnym ustawodawca wskazał sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych – w pierwszej instancji oraz SN w sprawach: 1) przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych; 2) w których SN zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia; 3) działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej – w pierwszej instancji; a w pozostałych w sprawach – w drugiej instancji. Sądy apelacyjne orzekają w składzie trzech sędziów, natomiast SN, zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji orzeka w składzie dwóch sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej oraz jednego ławnika SN. W odniesieniu do sędziów SN sądem dyscyplinarnym jest SN w pierwszej instancji – w składzie

[704] Zob. podobnie W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 Konstytucji ust. 2 RP*, Palestra nr 1-2/2019, s. 24-29; M. Mistygacz, *Immunitet sędziowski w sprawach karnych na tle procesu delegitymizacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020, s. 144-145; S. Patyra, *Sądownictwo dyscyplinarne…, op. cit.*, s. 113-114 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 399-400.

[705] Poza odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów Izba Odpowiedzialności Zawodowej orzeka o odpowiedzialności adwokatów, radców prawnych, lekarzy, notariuszy, farmaceutów, rzeczników patentowych, diagnostów laboratoryjnych, pielęgniarek, fizjoterapeutów, komorników sądowych.

dwóch sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i jednego ławnika SN oraz w drugiej instancji – w składzie trzech sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej i dwóch ławników SN. Sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów administracyjnych jest NSA w pierwszej instancji – w składzie trzech sędziów oraz w drugiej instancji – w składzie siedmiu sędziów. Sędziowie sądów wojskowych ponoszą natomiast odpowiedzialność dyscyplinarną przed: 1) sądem dyscyplinarne przy wojskowych sądach okręgowych w składzie trzech sędziów – w pierwszej instancji; 2) SN w składzie dwóch sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i jednego ławnika SN – w drugiej instancji oraz w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw skarbowych lub w sprawach, w których SN zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia oraz w sprawach działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczności powołania sędziego, lub umocowania konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej.

Izba Odpowiedzialności Zawodowej nie ma odrębnej pozycji jaką miała Izba Dyscyplinarna. Po pierwsze, prezesa sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym powołuje spośród sędziów tego sądu dyscyplinarnego Pierwszy Prezes SN (poprzednio był to Prezes kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej). Po drugie, Prezes kierujący Izbą Odpowiedzialności Zawodowej nie składa Prezydentowi RP i KRS odrębnej informacji o działalności Izby, jak czynił to Prezes kierujący Izbą Dyscyplinarną. Informację taką dla całego SN składa Pierwszy Prezes. Po trzecie, Prezes kierujący Izbą Odpowiedzialności Zawodowej nie przedstawia właściwym organom uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia sprawnego rozpoznawania spraw należących do właściwości tej Izby, jak to czynił Prezes kierujący Izbą Dyscyplinarną. Uwagi takie przedstawia Pierwszy Prezes SN. Po czwarte, Izba Odpowiedzialności Zawodowej nie posiada odrębnego budżetu oraz kancelarii jak było w przypadku Izby Dyscyplinarnej. Po piąte, Prezes kierujący Izbą Odpowiedzialności Zawodowej nie posiada tak szerokich kompetencji w zakresie służby sędziów tej Izby jak Prezes kierujący Izbą Dyscyplinarną w stosunku do sędziów tej Izby[706].

[706] Prezes Izby Dyscyplinarnej SN miał uprawienia m.in. do: przenoszenia sędziego na jego zgodą na stanowisko w innej izbie, składania wniosku do Ministra Sprawiedliwości o delegację sędziego, na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, do pełnienia czynności sędziowskich w izbie, skierowania sędziego do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przypadku stwierdzenia u sędziego choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności sędziego, nakazania w porozumieniem z Pierwszym Prezesem SN natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego sędziego.

Jednakże część kompetencji Izby Dyscyplinarnej została przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej zachowana. Prezes kierujący pracą Izby Odpowiedzialności Zawodowej, podobnie jak wcześniej Prezes kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, ma wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Ponadto Izba Odpowiedzialności Zawodowej wyznacza na wniosek rzecznika dyscyplinarnego sąd dyscyplinarny do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji (poprzednio uprawnienie takie przysługiwało Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej).

Sędziowie orzekający w Izbie Odpowiedzialności Dyscyplinarnej są wyznaczani na wspólną pięcioletnią kadencję przez Prezydenta RP spośród sędziów SN orzekających w pozostałych izbach, wylosowanych na posiedzeniu Kolegium SN przez przewodniczącego tego kolegium. Sędziowie orzekający w Izbie Odpowiedzialności Dyscyplinarnej orzekają jednocześnie w izbach SN, w których zajmują stanowisko, z tym że udział w przydziale spraw w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej nie może wynosić więcej niż połowę przydziału spraw sędziego SN.

Likwidację Izby Dyscyplinarnej należy ocenić pozytywnie. Jako organ niespełniający wymogu niezależności, a zasiadający w nim sędziów wymogu niezawisłości, nie miał racji bytu. Negatywnie natomiast należy ocenić utrzymanie w mocy orzeczeń wydanych przez zlikwidowaną Izbę, w szczególności tych wymierzających kary dyscyplinarne. Wprawdzie ustawodawca stworzył możliwość wznowienia postępowania w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej sędziemu, w stosunku do którego wydany został przez SN w składzie którego brał udział sędzia Izby Dyscyplinarnej, prawomocny wyrok dyscyplinarny lub podjęta została uchwała prawomocnie zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, to jednak uznał w ten sposób, że orzeczenia te są ważne, choć podlegające wzruszeniu. Ustawodawca stosując się do orzeczeń SN i TSUE powinien uznać, że stosunek służbowy sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej nie istniał ze skutkiem *ex tunc* – z racji wadliwości procedury ich powołania z udziałem KRS ukształtowanej w niekonstytucyjnym składzie, a także z uwagi na odrębność organizacyjną i ustrojową Izby, co czyniło ją sądem wyjątkowym w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP. Pociągać to powinno skutek nieważności z mocy prawa decyzji wydanych przez Izbę Dyscyplinarną bez dodatkowej aktywności ze strony zainteresowanych osób[707]. Tymczasem nie tylko utrzymano w mocy wydane orzeczenia przez członków Izby Dyscyplinarnej, ale również przyjęto ciągłość

[707] Zob. podobnie K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, Państwo i Prawo nr 6/2021, s. 49-50 i W. Wrobel, *Izba Dyscyplinarna…, op. cit.*, s. 31-32.

spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną. Przejęła je do rozpoznania Izba Odpowiedzialności Zawodowej[708]. Ponadto ustawodawca uznał legalność powołania sędziów do Izby Dyscyplinarnej oraz stworzył im możliwość dalszego orzekania w innych izbach SN. Sędziom zajmującym stanowisko w Izbie Dyscyplinarnej Pierwszy Prezes SN ma obowiązek w ciągu 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej przedstawienia propozycji przeniesienia na stanowisko w innych izbach, mając na uwadze racjonalne wykorzystanie kadr SN, potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych izb oraz uwzględniając dotychczasowe doświadczenie zawodowe sędziego SN. Nieprzyjęcie tej propozycji powoduje przeniesienie sędziego w stan spoczynku z mocy prawa z uposażeniem w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku w Izbie Dyscyplinarnej (bez dodatku przewidzianego dla sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej) – do dnia ukończenia 65. roku życia, a po tym czasie 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku w Izbie Dyscyplinarnej. Ponadto z chwilą ukończenia 65 roku życia przez sędziego przeniesionego w stan spoczynku na powyższych zasadach przysługuje mu jednorazowa odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku w Izbie Dyscyplinarnej[709].

Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym osoby powołane na stanowiska sędziów Izby Dyscyplinarnej nie są sędziami, skłania do zastanowienia się nad konsekwencjami jakie muszą ponieść w związku z objęciem urzędu. Jak trafnie zauważył SN w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 roku, sygn. akt BSA I-4110-1/20 „osoby, które zgłosiły wnioski o powołanie ich na stanowisko sędziego SN – jako prawnicy posiadający rozeznanie w obowiązującym prawie i umiejętność jego wykładni – musiały być świadome zasadniczych zastrzeżeń dotyczących nowych procedur objęcia urzędu sędziego SN oraz statusu i obsady KRS jako organu

[708] Przy czym w należących do właściwości Izby Dyscyplinarnej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sprawach dyscyplinarnych, Izba Odpowiedzialności Zawodowej, z urzędu, na pierwszym posiedzeniu w sprawie, rozpatruje orzeczone przez Izbę Dyscyplinarną zawieszenie w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne albo wobec którego została wydana uchwała zezwalająca na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i obniżenie wynagrodzenia lub uposażenia sędziego na czas trwania zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych albo postępowania dyscyplinarnego.

[709] W praktyce część członków Izby Dyscyplinarnej na skutek nie przyjęcia propozycji Pierwszej Prezes SN została przeniesiona w stan spoczynku. Są to osoby w wieku od 46 do 57 lat. Trzem z nich do osiągnięcia wieku emerytalnego uprawniającego do pobierania 75% wynagrodzenia zasadniczego, pozostało 18 lat, a pozostałym — 7-8 lat. Do tego czasu będą pobierać uposażenie w wysokości pełnego wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku w Izbie Dyscyplinarnej. Z uwagi na to, że Izba Dyscyplinarna istniała od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o SN, tj. od dnia 3 kwietnia 2018 roku, najdłuższy staż członków Izby Dyscyplinarnej wynosił 4 lata i 3 miesiące. Oznacza to, że za tak krótki okres czasu pracy większość członków Izby Dyscyplinarnej będzie przez znacznie dłuższy czas pobierać 100% wynagrodzenia zasadniczego pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku w Izbie Dyscyplinarnej, a po ukończeniu 65. roku życia 75% podstawy (https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/pracowali-35-roku-dostana-20-tys-miesiecznie-az-do-emerytury/jjfrl3v,79cfc278 [dostęp online: 31.12.2022]).

uczestniczącego w postępowaniu zmierzającym do obsadzenia stanowisk sędziowskich”[710]. Nawet jeśli przyjąć, że osoby kandydujące do Izby Dyscyplinarnej nie były w pełni świadome wadliwości procedury, w której zdecydowały się uczestniczyć, to judykaty SN, TSUE oraz liczna literatura doktrynalna musiały sprawić, że świadomość tę nabyły. W świetle powyższych rozważań osoby, które zgłosiły wnioski o powołanie ich na stanowisko sędziego Izby Dyscyplinarnej, a następnie nie zrezygnowały z tej funkcji powinny ponieść odpowiedzialność karną, dyscyplinarną jeżeli wcześniej byli sędziami innych sądów lub wykonywali inne zawody prawnicze oraz powinni zwrócić wszelkie korzyści finansowe, które wiązały się z pełnieniem czynności w Izbie Dyscyplinarnej[711].

Jeżeli chodzi natomiast o utworzenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej, to jest to co od zasady korzystna zmiana. Włączenie Izby w strukturę SN jako jednostki równorzędnej pozostałymi izbom zapobiega nadużywaniu pozycji w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i nie czyni jej sądem specjalnym, czy też wyjątkowym. Regulacje te są podobne do tych obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o SN, kiedy sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów powszechnych w drugiej instancji był SN bez podziału na konkretne izby. O odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów będą bowiem decydować sędziowie orzekający w innych izbach, którzy będą jednocześnie orzekać w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej na okres 5-letniej kadencji. Nie będzie zatem tak, że o odpowiedzialności dyscyplinarnej będą orzekać sędziowie, którzy poza tą materią nie będą zajmować się sądzeniem w zakresie innych dziedzin prawa. Niewątpliwie sprzyja to merytorycznemu przygotowaniu takich sędziów i poziomu ich fachowości.

Moje wątpliwości budzą natomiast dwie kwestie. Pierwsza z nich dotyczy stworzenia możliwości wyboru do Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN sędziów, którzy zostali powołani przy udziale KRS funkcjonującej w niekonstytucyjnym składzie[712]. Druga kwestia wiążę się z przyznaniem Prezydentowi RP kompetencji do dyskrecjonalnego wyboru sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN, co rodzi ryzyko wyboru tych sędziów, których dotychczasowe orzecznictwo zyskało aprobatę głowy państwa[713].

---

[710] OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7.

[711] Zob. podobnie K. Stefański, *Konsekwencje ukarania sędziego przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego*, Państwo i Prawo nr 12/2021, s. 15-17.

[712] W tym zakresie intersująca była poprawka Senatu X kadencji, która przewidywała wybór do Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN sędziów, którzy posiadali co najmniej 7-letni staż na stanowisku sędziego SN (druk senacki nr 722A). Została ona jednak odrzucona przez Sejm.

[713] Zob. podobnie K. Grajewski, *Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym z 9 czerwca 2022 r. – zmiana prawdziwa czy pozorna?*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 5/2022, s. 36.

Ponadto negatywnie oceniam przyznanie Prezesowi kierującemu Izbą Odpowiedzialności Zawodowej analogicznego uprawnienia jakie przysługiwało Prezesowi kierującemu Izbą Dyscyplinarną w postaci wglądu w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji oraz przyznanie Izbie Odpowiedzialności Zawodowej możliwości wyznaczenia na wniosek rzecznika dyscyplinarnego sądu dyscyplinarnego do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji (poprzednio uprawnienie takie przysługiwało Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej). Moim zdaniem uprawnienia te mogą wywoływać w przekonaniu sędziów sądów dyscyplinarnych niższych instancji presję, czy też naciski na rozpatrzenie spraw dyscyplinarnych w określone sposób poprzez zawoalowane formy „wnikliwszej analizy" w działania sądu dyscyplinarnego albo przekazywania spraw tylko tym sądom, które wcześniej orzekały w sposób zyskujący aprobatę Izby Odpowiedzialności Dyscyplinarnej.

Wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczą również pozycji rzeczników dyscyplinarnych i ich wpływu na odpowiedzialność sędziów. Rolę oskarżycieli przed sądami dyscyplinarnymi pełnią: 1) Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych oraz Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych – w sprawach sędziów sądów apelacyjnych oraz prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych i sądów okręgowych; 2) zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach apelacyjnych – w sprawach pozostałych sędziów sądów okręgowych, a także prezesów oraz wiceprezesów sądów rejonowych; 3) zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach okręgowych – w pozostałych sprawach sędziów sądów rejonowych oraz asesorów sądowych. Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych powołuje Minister Sprawiedliwości na czteroletnią kadencję. Zastępców rzecznika dyscyplinarnego działających przy sądzie apelacyjnym i przy sądzie okręgowym powołuje na czteroletnią kadencję Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych.

W wyniku zmian ustawowych, które weszły w życie w kwietniu 2018 roku Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych zyskał nieograniczony wpływ na powoływanie innych rzeczników dyscyplinarnych działających przy sądach powszechnych. Ustawodawca postanowił bowiem wyeliminować konieczność przedstawiania Rzecznikowi kandydatów przez zgromadzenie ogólne sędziów, które to regulacje obowiązywały poprzednio. Obecnie samorząd sędziowski nie posiada żadnych uprawnień w przedmiocie obsady rzeczników dyscyplinarnych. Prowadzi to do centralizacji procedury powoływania rzeczników dyscyplinarnych. Warto wskazać, że Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych

jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości, co dodatkowo rodzi wątpliwość o jego bezstronność i powoduje, że organ władzy wykonawczej zyskuje duże kompetencje w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych. Ustawa nie wskazuje jakimi kryteriami kierować ma się Minister Sprawiedliwości przy wyborze rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępców oraz jakimi kryteriami kieruje się rzecznik dyscyplinarny przy wyborze zastępców działających przy sądach okręgowych i przy sądach apelacyjnych.

Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o SN zyskał również duży wpływ na samą procedurę postępowania dyscyplinarnego. Przede wszystkim może podjąć i prowadzić czynności w każdej sprawie dotyczącej sędziego. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych oraz Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych mogą także przejąć sprawę prowadzoną przez zastępcę rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie okręgowym, a także przekazać temu rzecznikowi sprawę do prowadzenia. W razie niemożności prowadzenia sprawy przez żadnego z właściwych zastępców rzecznika dyscyplinarnego działających przy sądzie okręgowym Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych wyznacza do jej prowadzenia zastępcę rzecznika dyscyplinarnego działającego w innym okręgu. W ten sposób Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych oraz jego zastępcy zyskali kompetencję do podejmowania czynności wyjaśniających, czy też postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, którzy na zasadach ogólnych podlegają kognicji rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie okręgowym lub apelacyjnym. Takie ukształtowanie struktury strony oskarżycielskiej postępowania dyscyplinarnego sędziów, przy uwzględnieniu, że centralnym organem owej struktury jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznik, poważnie zagraża niezawisłości sędziowskiej. Cała władza w kwestii oskarżycielskiej skupiona jest w istocie „w ręku" jednego organu, który podejmuje wiążące decyzje w części obejmującej skierowanie sprawy dyscyplinarnej do sądu. Z uwagi na to, że piastunem tego organu jest osoba powołania przez organ władzy wykonawczej w sposób całkowicie dyskrecjonalny, wątpliwości może budzić bezstronność osoby wybranej na urząd Rzecznika. W odbiorze zewnętrznym może pojawić się poczucie zależności Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych od Ministra Sprawiedliwości, w szczególności, gdy ten będzie podejmował działania dyscyplinarne wobec sędziów, którzy krytykują zmiany w wymiarze sprawiedliwości.

Nowelizacja ustaw sądowych z 2017 roku wprowadziła także instytucję Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości. Powołuje go – jak sama nazwa wskazuje – Minister Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego, co wyłącza

innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie, spośród sędziów sądów powszechnych lub SN, a w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego – także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania. Jego powołanie jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego i ma ograniczone ramy czasu, tj. wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania, co nie stoi na przeszkodzie ponownemu powołaniu przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznika Dyscyplinarnego w tej samej sprawie i przeciwko temu samemu sędziemu. Analogiczne uprawnienie w stosunku do sędziów SN przysługuje Prezydentowi RP. Przy czym jeżeli Prezydent RP w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych, nie wyznaczył Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, to takiego rzecznika wyznaczyć może Minister Sprawiedliwości.

Poprzez instytucję tzw. „nadzwyczajnego" rzecznika dyscyplinarnego organy władzy wykonawczej stają się dysponentami strony oskarżycielskiej w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów. W istocie Minister Sprawiedliwości lub Prezydent RP zyskują prawo do powołania określonego sędziego, a w niektórych przypadkach prokuratora, w celu wszczęcia i prowadzenia określonej sprawy dyscyplinarnej w fazie przygotowawczej przeciwko innemu sędziemu. Taki wpływ organów władzy wykonawczej na procedurę dyscyplinarną powoduje, że sędziowie mogą obawiać się konsekwencji dyscyplinarnych za swoją działalność w pełnieniu urzędu, w tym za wydawane orzeczenia „nie po myśli" władzy wykonawczej. Wywołuje to „efekt mrożący" i zagraża niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądowej. W istocie władza wykonawcza zyskuje „oręż" do dyscyplinowania sędziów. Sama ocena Ministra Sprawiedliwości lub Prezydenta RP w zasadzie wystarcza do podjęcia czynności wyjaśniających, które same w sobie mogą już wywołać wobec sędziego presję, co do materii obejmującej niezawisłość sędziowską, a także mogą wpływać na jego status służbowy.

W praktyce Minister Sprawiedliwości: 1) dysponuje dyskrecjonalną władzą wszczynania postępowania w każdej sprawie dyscyplinarnej; 2) może w sposób arbitralny wskazać oskarżyciela w takiej sprawie; 3) wybiera sędziów – członków składu orzekającego w sądzie dyscyplinarnym pierwszej instancji. W powiązaniu z uprawnieniami Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wpływ tego Ministra na procedurę dyscyplinarną sędziów pozwala na wywieranie pośrednich nacisków na przedstawicieli władzy sądowniczej poprzez umożliwienie organom władzy wykonawczej stosowania środków represji wobec

sędziów, którzy nie orzekają zgodnie z oczekiwaniami polityków[714]. Powoływanie tzw. „superoskarżyciela" godzi również w ustrojowe kompetencje Prezydenta RP. Przekracza bowiem zakres konstytucyjnego oddziaływania głowy państwa na sądownictwo (zakres ten został określony w art. 126 ust. 1, art. 179, art. 183 ust. 3 i art. 185 Konstytucji RP). Konstytucja nie przewiduje również takiej formy oddziaływania na sądownictwo przez członka Rady Ministrów. Tym samym przyjęta formuła narusza zasadę podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasady niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Zarzuty te podzielił TSUE w wyroku z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19. W orzeczeniu tym TSUE wskazał, że uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w procedurze dyscyplinarnej, w szczególności w zakresie powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości stwarzają ryzyko wykorzystywania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jako narzędzia kontroli politycznej treści wydawanych przez sędziów orzeczeń. Trybunał zwrócił przede wszystkim uwagę na możliwość prowadzenia bez końca postępowania dyscyplinarnego wobec tego samego sędziego w tej samej sprawie. W sytuacji bowiem, gdy uprawomocni się orzeczenie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocni się orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne i wygaśnie funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, to Minister może ponownie powołać takiego rzecznika w tej samej sprawie. Powoduje to ciągłe narażanie sędziów na postępowanie dyscyplinarne i godzi w prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, a w konsekwencji narusza ich niezawisłość[715]. Moim zdaniem regulacje te narażają ponadto rzecznika dyscyplinarnego na jego własną odpowiedzialność dyscyplinarną[716]. Z jednej bowiem strony może być on przekonany o bezprawności konkretnego działania sędziego, będącego przedmiotem postępowania dyscyplinarnego (wyrażającego się nawet w wydanym przez niego wcześniej postanowieniu o odmowie wszczęcia lub umorzeniu takiego postępowania), z drugiej natomiast będzie miał obowiązek podjąć i prowadzić takie postępowanie pomimo, że oczywista ocena przepisów prawa i konkretnego zachowania

[714] Zob. podobnie W. Jasiński, *Charakterystyka zmian w ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce w latach 2016-2018*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2018, s. 76 oraz S. Patyra, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, s. 16-17.
[715] ECLI:EU:C:2021:596.
[716] O dopuszczalności pociągnięcia sędziego lub prokuratora do odpowiedzialności dyscyplinarnej za jego działania związane z pełnieniem funkcji rzecznika dyscyplinarnego zob. P. Kardas, *Odpowiedzialność dyscyplinarna rzecznika dyscyplinarnego z tytułu naruszenia niezawisłości sędziowskiej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020, s. 93 i n.

sędziego wskazuje, że nie doszło do popełnienia deliktu dyscyplinarnego. Przypomnieć należy bowiem, że powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego. Odmowa wszczęcia, umorzenie, orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne nie stoją na przeszkodzie ponownemu powołaniu takiego rzecznika, nawet w tej samej osobie. Na tym tle aktualne pozostają również moje wcześniejsze rozważania dotyczące zagrożeń wynikających z tak dużego wpływu organu władzy wykonawczej na odpowiedzialność dyscyplinarnym sędziów. Dodać należy, że w powyższej sytuacji rzecznik dyscyplinarny zostaje pozbawiony swobody decyzyjnej w przedmiocie czynności jakie ma wykonać w postępowaniu dyscyplinarnym. Zostaje niejako „zmuszony" do wykonania zaleceń Ministra pomimo, że na wcześniejszym etapie wyraził odmienne zdanie – tj. nie doszukał się zaistnienia przewinienia służbowego i wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Sprawowanie przez sędziego funkcji rzecznika dyscyplinarnego nie pozbawia go przymiotu niezawisłości, także w ramach podejmowanych czynności w tym postępowaniu, ponieważ rzecznik dyscyplinarny nie przestaje pełnić swojego urzędu, co więcej, nadal sprawuje funkcje orzecznicze. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień „wymuszających" na rzeczniku wydanie określonej decyzji procesowej o charakterze merytorycznym, narusza więc istotnie niezawisłość sędziowską i krępuje sędziego wytycznymi, zaleceniami – pochodzącymi nie od organu sądowego, tylko od osoby pełniącej określoną funkcję polityczną[717].

Jeżeli chodzi o procedurę dyscyplinarną, to podobnie jak procedura karna ma ona charakter prewencyjny i represyjny. Podobieństwa pomiędzy nimi wynikają przede wszystkim z treści art. 128 p.u.s.p. Zgodnie z tym przepisem w sprawach nieuregulowanych w części poświęconej postępowaniu dyscyplinarnemu sędziów stosuje się odpowiednio przepisy części ogólnej Kodeksu karnego oraz przepisy Kodeksu postępowania karnego, z wyłączeniem art. 344a i art. 396a k.p.k. (dotyczących braków w postępowaniu poprzedzającym etap sądowy), z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego. Ponadto nie można stosować w postępowaniu dyscyplinarnym tych przepisów postępowania karnego, które nie dają się pogodzić ze specyficznym charakterem postępowania

[717] Zob. podobnie M. Skwarcow, *Odpowiedzialność dyscyplinarna…, op. cit.*, s. 80-81.

dyscyplinarnego, nawet wówczas, gdy ustawa sądowa tej kwestii nie reguluje[718]. Stąd mowa o stosowaniu „odpowiednim".

Sędzia poddany postępowaniu dyscyplinarnemu występuje w charakterze obwinionego. Momentem, od którego sędzia staje się obwinionym, jest przedstawienie mu przez rzecznika dyscyplinarnego zarzutów na piśmie i od tej też chwili może on ustanowić obrońcę spośród sędziów, prokuratorów, adwokatów lub radców prawnych. Jeżeli obwiniony sędzia nie może brać udziału w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym z powodu choroby, prezes sądu dyscyplinarnego albo sąd dyscyplinarny wyznacza, na uzasadniony wniosek obwinionego, obrońcę z urzędu spośród adwokatów lub radców prawnych, a w wyjątkowych wypadkach bez takiego wniosku. Odpowiednie stosowanie art. 77 k.p.k. oznacza możliwość wyznaczenia przez obwinionego w jednym postępowaniu dyscyplinarnym najwyżej trzech obrońców jednocześnie. Nie jest dopuszczalne korzystanie przez sędziego z obrońcy w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym w kwestii zawieszenia w czynnościach służbowych. Sędzia nie występuje wówczas w charakterze obwinionego (nie przedstawiono mu zarzutów)[719].

Pierwszym etapem postępowania dyscyplinarnego sędziego jest postępowanie wyjaśniające, które prowadzi rzecznik dyscyplinarny. Podejmuje on czynności wyjaśniające na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub prezesa sądu okręgowego, kolegium sądu apelacyjnego lub kolegium sądu okręgowego, KRS, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym ustaleniu okoliczności koniecznych dla stwierdzenia znamion przewinienia dyscyplinarnego. Ustawodawca wskazał na 30 dni jako termin przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W ramach czynności wyjaśniających rzecznik może wezwać sędziego do złożenia pisemnego oświadczenia dotyczącego przedmiotu tych czynności, w terminie czternastu dni od dnia otrzymania wezwania lub odebrać od sędziego oświadczenie ustne. Niezłożenie oświadczenia przez sędziego nie wstrzymuje dalszego biegu postępowania. Kolejnym etapem jest postępowanie dyscyplinarne *sensu stricto*. Wszczyna je rzecznik jeżeli istnieją ku temu podstawy po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających. Następnie rzecznik sporządza zarzuty dyscyplinarne na piśmie i doręcza je obwinionemu, wzywając go jednocześnie do przedstawienia na piśmie wyjaśnień i wszystkich wniosków dowodowych, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zarzutów dyscyplinarnych. Może również odebrać od obwinionego na jego wniosek wyjaśnienia w drodze przesłuchania. Rzecznik dyscyplinarny

[718] Por. wyroki SN z dni: 25 listopada 2004 roku, sygn. akt SNO 50/04, OSNSD 2004 Nr 2, poz. 55; 14 marca 2006 roku, sygn. akt SNO 8/06, OSNSD 2006, poz. 29 oraz 8 października 2008 roku, sygn. akt SNO 76/08, OSNSD 2008, poz. 87.
[719] Por. uchwała SN z dnia 11 września 2007 roku, sygn. akt SNO 64/07, LEX nr 471782.

może pozostawić bez rozpoznania wnioski dowodowe zgłoszone przez obwinionego po upływie tego terminu, chyba że obwiniony wykaże, iż dowód nie był mu wcześniej znany. Jednocześnie z doręczeniem zarzutów rzecznik dyscyplinarny zwraca się do Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN o wyznaczenie sądu dyscyplinarnego do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN wyznacza ten sąd w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku. Jeżeli rzecznik nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Odpis postanowienia doręcza się organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania, kolegium odpowiednio sądu okręgowego lub apelacyjnego i obwinionemu. Odpis postanowienia doręcza się również Ministrowi Sprawiedliwości, który w terminie trzydziestu dni może złożyć sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego. Jeżeli rzecznik dyscyplinarny ponownie nie dostrzeże podstaw do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej, wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego. Na postanowienie to służy zażalenie odpowiednim organom, które powinno być rozpoznane w terminie czternastu dni od dnia jego wniesienia do sądu.

Warto wskazać, że na mocy art. 108 pkt 22 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o SN pojęcie „czynności dyscyplinarnych" podejmowanych przez rzecznika dyscyplinarnego zastąpiono pojęciem „czynności wyjaśniających". Terminy te nie są tożsame i mają odmienny zakres przedmiotowy. Odpowiednie stosowanie do czynności wyjaśniających (a nie jak poprzednio czynności dyscyplinarnych) przepisów Kodeksu postępowania karnego oznacza, ze nie przeprowadza się w jego ramach dowodu z opinii biegłego oraz czynności wymagających spisania protokołu (art. 307 § 2 k.p.k.). W charakterze świadka może zostać natomiast przesłuchana wyłącznie osoba zgłaszająca delikt dyscyplinarny (art. 307 § 3 k.p.k.). Z powołanych przepisów nie wynika kompetencja rzecznika dyscyplinarnego do przesłuchiwania w charakterze świadka sędziów w ramach czynności wyjaśniających. Czynności wyjaśniające nie odpowiadają bowiem treściowo czynnościom dyscyplinarnym, które mają szerszy zakres, tj. obejmują wszelkie czynności podejmowane przez rzecznika dyscyplinarnego w ramach postępowania dyscyplinarnego, a więc czynności zarówno procesowe, jak też czynności pozaprocesowe w rozumieniu Kodeksu postepowania karnego i przy jego odpowiednim stosowaniu. Przedmiotem czynności wyjaśniających jest natomiast wyłącznie potwierdzenie informacji o ewentualnym popełnieniu deliktu dyscyplinarnego. W związku z tym ze swej istoty czynności wyjaśniające nie mogą przerodzić się w czynności procesowe takie, jak np.

przesłuchanie świadków. Wezwanie sędziego przez rzecznika do złożenia pisemnego oświadczenia dotyczącego przedmiotu czynności lub odebranie od sędziego oświadczenia ustnego należy zatem traktować w kategoriach informacji dotyczących sprawdzenia faktów o charakterze notatki urzędowej. Natomiast nie ma ona waloru dowodowego w kontekście postępowania dyscyplinarnego, ponieważ dowodu z wyjaśnień obwinionego lub z zeznań świadka nie wolno zastępować treścią pism, zapisków lub notatek urzędowych (art. 174 k.p.k.). Sędzia nie ma obowiązku złożenia wyjaśnień w postępowaniu wyjaśniającym, nie ma również obowiązku stawiennictwa na wezwanie rzecznika w tej fazie postępowania i w związku z tym na etapie postępowania wyjaśniającego nie podlega karze grzywny za nieusprawiedliwione niestawiennictwo na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego.

Kolejnym etapem postępowania dyscyplinarnego jest faza sądowa. Sąd dyscyplinarny rozpoznaje sprawę dyscyplinarną na rozprawie, chyba że wystarczające jest rozpoznanie sprawy na posiedzeniu, w terminie 30 dni od wpływu wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej. Doręczając stronom wezwania na rozprawę sąd dyscyplinarny wzywa strony do złożenia wniosków dowodowych w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania pod rygorem prekluzji dowodowej, a obwinionego dodatkowo do przedstawienia wyjaśnień na piśmie oraz wskazania obrońcy, jeżeli go ustanowił. Niezłożenie wyjaśnień w tym terminie nie wstrzymuje dalszego postępowania. Nieusprawiedliwione niestawiennictwo na rozprawie lub posiedzeniu zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy nie wstrzymuje rozpoznania sprawy. Nawet, gdy nieobecność jest usprawiedliwiona, to sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. Jeżeli nie można rozpoznać sprawy z powodu usprawiedliwionej nieobecności obwinionego, a nie ma on obrońcy, sąd dyscyplinarny wyznacza mu obrońcę z urzędu, określając termin dla obrońcy do zapoznania się z materiałami sprawy.

Od wydanego w pierwszej instancji wyroku sądu dyscyplinarnego oraz postanowienia i zarządzenia zamykających drogę do wydania wyroku przysługuje odwołanie obwinionemu, rzecznikowi dyscyplinarnemu, a także KRS i Ministrowi Sprawiedliwości. Termin do wniesienia odwołania wynosi trzydzieści dni i biegnie dla każdego uprawnionego od dnia doręczenia orzeczenia lub zarządzenia. Odwołanie wnosi się do sądu drugiej instancji za pośrednictwem sądu pierwszej instancji (art. 428 § 1 k.p.k.). Orzeczenie można zaskarżyć w całości lub w części. Dopuszczalne jest odwołanie od uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia[720].

[720] Por. postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2011 roku, sygn. akt SNO 28/11, OSNSD 2011, poz. 38.

Ustawodawca nie przewidział możliwości wniesienia kasacji od wyroku sądu dyscyplinarnego. W doktrynie podkreśla się, że jest to rozwiązanie słuszne, ponieważ przewinienia dyscyplinarne mają co do zasady mniejszy ciężar gatunkowy od przestępstwa. Ponadto SN – jako sąd drugiej instancji ma najwyższe kwalifikacje w zakresie orzekania oraz jest „sądem ostatniej instancji"[721]. Sędziemu przysługuje natomiast odwołanie od wyroku sądu drugiej instancji do innego składu tego sądu, jeżeli wyrokiem tym obwinionemu wymierzono karę dyscyplinarną, pomimo wydanego wcześniej przez sąd pierwszej instancji wyroku uniewinniającego lub umarzającego postępowanie.

Dokonując oceny przepisów dyscyplinarnych należy w pierwszej kolejności wskazać, że mogą one naruszać prawo sędziego do obrony oraz prawo do bycia skutecznie wysłuchanym. Jak słusznie zauważa TSUE w wyroku z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19[722] „wspomniane przepisy nie mogą bowiem zagwarantować, że w przypadku usprawiedliwionej nieobecności danego sędziego lub jego obrońcy w toku postępowania prowadzonego przed tym sądem sędzia ten zawsze będzie mógł przedstawić swoje stanowisko w sposób użyteczny i skuteczny, w razie potrzeby z pomocą obrońcy, który sam będzie miał zapewnioną rzeczywistą możliwość podjęcia jego obrony". Świadczą o tym uregulowania, które pozwalają prowadzić postępowanie dyscyplinarne pod usprawiedliwioną nieobecność obwinionego i jego obrońcy (chyba, że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania). Przypomnieć należy w tym względzie szerokie orzecznictwo TSUE, że prawo do obrony jest fundamentalnym elementem skutecznej ochrony sądowej, o której mowa w art. 47 KPP i art. 6 EKPC[723]. Natomiast prawo do bycia wysłuchanym na każdym etapie postępowania stanowi integralną część poszanowania prawa do obrony[724]. W odniesieniu do prawa do obrońcy TSUE stoi na stanowisku, że obrońca musi mieć rzeczywistą możliwość wypełniania swych funkcji w postępowaniu, tj. podjęcia obrony i reprezentowania swojego klienta[725]. Takiej możliwości obrońca nie będzie miał, gdy pomimo

[721] Por. E. Gudowska-Natanek, *op. cit.*, s. 166 oraz cytowana przez autorkę literaturą.
[722] ECLI:EU:C:2021:596.
[723] Zob. wyroki TSUE z dni 26 czerwca 2007 roku w sprawie Ordre des barreaux francophones et germanophone i inni przeciwko Conseil des ministres, sygn. akt C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383; 26 lipca 2017 roku w sprawie Moussa Sacko przeciwko Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, sygn. akt C-348/16, ECLI:EU:C:2017:591 oraz 14 września 2010 roku w sprawie Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, sygn. akt C-550/07, ECLI:EU:C:2010:512.
[724] Zob. wyrok TSUE z dnia 3 lipca 2014 roku w sprawie Kamino International Logistics Bv I Datema Hellmann Worldwide Logistics Bv przeciwko Staatssecretaris Van Financiën i in., sygn. akt C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2014.
[725] Zob. wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 2007 roku w sprawie Ordre des barreaux francophones et germanophone i inni przeciwko Conseil des ministres, sygn. akt C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383

usprawiedliwionej nieobecności zarówno swojej, jak i swojego klienta, postępowanie będzie mogło być kontynuowane[726].

W wyroku uznającym obwinionego sędziego za winnego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego sąd wymierza sędziemu karę. Jedynie w przypadku przewinienia dyscyplinarnego lub wykroczenia mniejszej wagi, sąd dyscyplinarny może odstąpić od wymierzenia kary. Do katalogu kar dyscyplinarnych ustawodawca zalicza: 1) upomnienie; 2) naganę; 3) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o 5%-50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat; 4) karę pieniężną w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny; 5) usunięcie z zajmowanej funkcji; 6) przeniesienie na inne miejsce służbowe; 7) złożenie sędziego z urzędu. Wymierzenie kary dyscyplinarnej innej niż upomnienie i złożenie sędziego z urzędu pociąga za sobą pozbawienie możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres pięciu lat, niemożność udziału w tym okresie w kolegium sądu, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcia w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu lub kierownika ośrodka zamiejscowego sądu. Kary dyscyplinarne podlegają łączeniu. W razie jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych sąd dyscyplinarny wymierza karę za poszczególne przewinienia dyscyplinarne, a następnie karę łączną.

Pewne modyfikacje związane z rodzajami kar dotyczą sędziów w stanie spoczynku, co jest naturalną konsekwencją tego, że sędziowie ci pozostają nadal w służbie, nie wykonują natomiast czynności orzeczniczych. Wobec sędziów w stanie spoczynku sąd dyscyplinarny orzeka kary: 1) upomnienia, 2) nagany, 3) obniżenia uposażenia o 5%-50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat, 4) zawieszenia podwyższenia uposażenia na okres od roku do trzech lat, 5) pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia.

Kary dyscyplinarne powinny być wymierzane według stopnia zawinienia i społecznej szkodliwości przewinienia. Zasady i dyrektywy wymiaru kary są tożsame do tych określonych w art. 53 § 1 i 2 k.k. stosowanego odpowiednio uwzględniając właściwości odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym zasady prewencji indywidualnej i ogólnej[727]. W judykaturze podkreśla

[726] Zob. M. Zbikowska, *Przeprowadzenie postępowania dowodowego podczas usprawiedliwionej nieobecności oskarżonego lub jego obrońcy na rozprawie*, Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji nr CXXII/2020, s. 346-347.

[727] Zob. podobnie wyroki SN z dnia 14 lutego 2007 roku, sygn. akt SNO 77/06, OSNSD 2007, poz. 3 oraz z dnia 28 maja 2008 roku, sygn. akt SNO 34/08, OSNSD 2008, poz. 54 oraz P. Czarnecki, *Stosowanie kodeksu karnego w postępowaniach dyscyplinarnych,* Państwo i Prawo nr 10/2017, s. 100.

się, że wymiar kary powinien być przede wszystkim uzależniony od stopnia szkodliwości przewinienia dyscyplinarnego. Okoliczności łagodzące lub obciążające mogą być uwzględnione w dalszej kolejności[728]. Kary upomnienia i nagany należy stosować dla lekkich przewinień w celu odstraszenia sędziego przed podobnymi ekscesami. Kara upomnienia dotyczyć powinna tylko bardzo drobnych przewinień dyscyplinarnych, o niezbyt poważnych skutkach. Kara nagany jako kara surowsza dotyczyć powinna czynów drobnych, ale poważniejszej już natury, także jeżeli chodzi o skutki zawinionego zachowania[729]. Kary dyscyplinarne upomnienia i nagany niosą ze sobą przede wszystkim element dyscyplinująco-porządkowy[730]. Natomiast pozostałe kary powinny dotyczyć poważniejszych naruszeń. Rodzaj kary musi być adekwatny do zawinienia oraz charakteru czynu. Stąd kara złożenia sędziego z urzędu dopuszczalna jest tylko wtedy, gdy po stronie obwinionego sędziego zachodzi „trwała niezdolność do dalszego wykonywania zawodu bądź taki układ stosunków osobistych i zawodowych, który może podważać w sposób trwały bezstronność sędziego”[731]. Najczęściej będą to przypadki, gdy czyn stanowiący delikt dyscyplinarny wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa. Pozbawia to sędziego przymiotu nieskazitelnego charakteru i skutkuje utratą kwalifikacji niezbędnych do pełnienia urzędu[732]. Sąd dyscyplinarny przy wyrokowaniu powinien brać pod uwagę całokształt pracy orzeczniczej. Dotychczas nienaganna służba i incydentalny charakter przewinienia z pewnością musi mieć wpływ na rodzaj kary jako kary łagodniejszej aniżeli w przypadku sędziego, który w przeszłości dopuszczał się już deliktów dyscyplinarnych[733].

Gdy w trakcie trwania postępowania dyscyplinarnego dojdzie do rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego, postępowanie to toczy się nadal. W takiej sytuacji nie wszystkie jednak kary dyscyplinarne przewidziane dla sędziów w czynnej służbie mogą być stosowane. W zasadzie katalog możliwych do orzeczenia kar dyscyplinarnych ulega limitacji do dwóch kar najłagodniejszych (upomnienia i nagany) i kary najsurowszej – złożenia sędziego

[728] Wyrok SN z dnia 21 czerwca 2012 roku, sygn. akt SNO 30/12, LEX nr 1231622.
[729] Zob. wyrok SN z dnia 13 marca 2008 roku, sygn. akt SNO 12/08, OSNSD 2008, poz. 37.
[730] Zob. J. Bodio, *Kilka uwag o charakterze i zasadach wymiaru kar dyscyplinarnych orzekanych w stosunku do sędziów sądów powszechnych w służbie czynnej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, vol. LXVIII, 2/2021, s. 49.
[731] Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. akt K 11/93, OTK 1993 Nr 2, poz. 37.
[732] Zob. W. Kozielewicz, P. Wypych, *Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych, w których wymierzono bądź żądano wymierzenia kary dyscyplinarnej – złożenia sędziego z urzędu (okres 1 październik 2001 r. – 31 grudzień 2004 r.)*, OSNSD 2004, nr 2, poz. 89, s. 379–380.
[733] Zob. E. Gudowska-Natanek, *op. cit.*, s. 160. Inaczej uważa SN, który w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 roku, sygn. akt SNO 56/12, LEX nr 1418815, wskazał, że nienaganne sprawowanie przez sędziego służby stanowi regułę postępowania sędziego, przez co nie może być wyjątkiem wartym szczególnego traktowania przy wymierzaniu kary dyscyplinarnej.

urzędu. Wyeliminowane są więc wszystkie kary pośrednie. Złożenie sędziego z urzędu w sytuacji, gdy nie jest on w chwili orzekania sędzią ma ten skutek, że osoba ukarana nie może być ponownie powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz może być przeszkodą do wykonywania niektórych zawodów prawniczych[734]. Niemniej przyjmuje się, że w takim przypadku samo ustalenie sprawstwa oraz osądzenie czynu ma samodzielne znacznie i nie może być eliminowane z tej przyczyny, że kara nie będzie podlegała wykonaniu. Większe znaczenie ma bowiem ustalenie i osądzenie czynu niż sankcja dla sprawcy[735].

Zasadą jest, że postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko sędziemu toczy się niezależnie od postępowania karnego wszczętego przeciwko niemu, także w wypadku tożsamości podmiotowej i przedmiotowej tych postępowań. W takiej sytuacji postępowanie dyscyplinarne należy zawiesić do czasu ukończenia postępowania karnego, gdy przemawia za tym wzgląd na ekonomię procesową[736]. Jak słusznie wskazał SN „niezależność tych postępowań *jest* wynikiem tego, *że* inne *są* kryteria kwalifikacji czynu jako przewinienia dyscyplinarnego, a inne jako przestępstwa. Tożsamość przedmiotu postępowania karnego i postępowania dyscyplinarnego oznacza więc tożsamość czynu, a nie tożsamość jego ocen prawnych. Kwestia kwalifikacji czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne jako przestępstwa, nie *jest* dokonywana w zakresie ustalenia popełnienia czynu, uznania winy i spełnienia znamion przewinienia dyscyplinarnego (…) Sąd dyscyplinarny obowiązany jest więc dokonać niezbędnych ustaleń faktycznych i ocen co do tożsamości czynu. *Jest* natomiast związany wyrokiem skazującym co do popełnienia przestępstwa (jego znamion). Sądowi dyscyplinarnemu nie wolno wręcz dokonywać w tym zakresie własnych ustaleń i ocen, a obwiniony nie może kwestionować w postępowaniu dyscyplinarnym faktu popełnienia przestępstwa”[737]. Oznacza to, że sąd dyscyplinarny samodzielnie bada wypełnienie przez sędziego przesłanek przewinienia dyscyplinarnego i w tym zakresie nie jest związany orzeczeniem sądu karnego. Związanie to zachodzi natomiast w kontekście samego faktu popełnienia przez sędziego przestępstwa oraz okresu przedawnienia deliktu dyscyplinarnego, gdy czyn rozpatrywany w kategorii przewinienia służbowego wyczerpuje jednocześnie znamiona przepisu ustawy karnej.

[734] Zob. wyrok SN z dnia 30 sierpnia 2006 roku, sygn. akt SNO 37/06, LEX nr 470224.
[735] Zob. wyroki SN z dnia 18 listopada 2008 roku, sygn. akt SNO 87/08, LEX nr 1289018 oraz z dnia 15 czerwca 2011 roku, sygn. akt SNO 24/11, LEX nr 1288829.
[736] Por. wyroki SN z dnia 18 lipca 2014 roku, SNO 34/14, LEX nr 1490294 oraz z dnia 16 czerwca 2016 roku, SNO 20/16, LEX nr 2069456.
[737] Wyrok SN z dnia 23 listopada 2017 roku, sygn. akt SNO 48/17, LEX nr 2434714.

Reasumując, funkcjonowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej ma chronić wymiar sprawiedliwości przed sędziami niegodnymi sprawowanego urzędu oraz zapewnić skuteczną realizację konstytucyjnego prawa do sądu. Tylko niezawisły sędzia, który nie sprzeniewierza się pełnionej funkcji może skutecznie stać na straży praw i wolności jednostek. Niezawisłość sędziowska stanowi dla sędziego gwarancję przed zewnętrznym oddziaływaniem i próbami wpływania na swobodę orzekania, a także gwarancję jego niezależności w procesie ustalania, analizy i oceny faktów oraz dokonywania interpretacji prawa i jego stosowania do ustalonego stanu faktycznego. Podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej jest jedną z ustrojowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Polega bowiem na dyscyplinowaniu lub usuwaniu z zawodu sędziów, którzy sprzeniewierzyli się tej zasadzie lub swoim zachowaniem pokazali, że są niegodnymi sprawowania wymiarowi sprawiedliwości, tj. orzekania o prawach, wolnościach i obowiązkach obywateli. Jednocześnie samo ukształtowanie procedury dyscyplinarnej ma spełniać odpowiednie standardy, zapewniające sędziom sprawiedliwą procedurę i wyroki wydawane przez niezawisłe i bezstronne sądy. Podkreśla to również TSUE wskazując, że „wywiedziony z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymóg niezawisłości sędziowskiej oznacza, że obowiązujący sędziów system odpowiedzialności dyscyplinarnej zawiera niezbędne gwarancje w celu wyłączenia wszelkiego ryzyka wykorzystywania takiego systemu jako instrumentu politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, normy, które przewidują udział niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości”[738].

Zmiany w zakresie procedury dyscyplinarnej sędziów, które dokonują się w Polsce od 2017 roku naruszają ich niezawisłość. Nie gwarantują bowiem sprawiedliwej procedury i wyroków wydawanych przez niezawisłe i bezstronne sądy. Przede wszystkim doszło do centralizacji procedury dyscyplinarnej i zwiększenia wpływów na odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów organów władzy wykonawczej – Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości, którzy poprzez powoływanie „nadzwyczajnych rzeczników” zyskali uprawnienie do permanentnego wszczynania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przeciwko temu samemu sędziemu w tej samej sprawie wbrew zasadzie *ne bis in dem*.

[738] Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 roku w sprawie pytania prejudycjalnego SN, sygn. akt C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

Samorządy sędziowskie utraciły w zasadzie jakikolwiek wpływ na kształtowanie procedury dyscyplinarnej. Sędziowie są narażeni na wszczynanie przeciwko nim postępowań za działania, które „nie podobają" przedstawicielom władzy wykonawczej, co w znaczny sposób ogranicza ich niezawisłość poprzez tworzenie presji pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jest to o tyle bardziej realne, że doszło do rozbudowania przykładowego katalogu czynów stanowiących delikty dyscyplinarnej o takie zachowania i czynności, które mogą wkraczać w materię niezawisłości i powodować wady w wydawaniu orzeczeń sądowych. Praktyka zresztą pokazuje, że nowy kształt odpowiedzialności dyscyplinarnej jest szeroko wykorzystywany przez rzeczników dyscyplinarnych, którzy ścigają sędziów wyłącznie za wydane przez nich orzeczenia, w tym występowanie do TSUE w sprawie pytań prejudycjalnych dotyczących zgodności zmian w wymiarze sprawiedliwości ze standardami prawa unijnego, które stanowi przecież część krajowego porządku prawnego. Służą temu przede wszystkim nieostre granice deliktu dyscyplinarnego, które prowadzą nawet do prowadzenia postępowań wyjaśniających wobec sędziów biorących udział w działalności edukacyjnej na temat polskiej Konstytucji. Zauważalna jest tendencja do wszczynania postępowań wobec sędziów, którzy publicznie wyrażają swoją dezaprobatę wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości. Ma to na celu nie tylko zdyscyplinowanie tych sędziów, ale również pokazanie innym jakie konsekwencje mogą ich czekać, gdy będą publicznie krytykować poszczególne zmiany w sądownictwie.

Ponadto sama procedura postępowania dyscyplinarnego została ukształtowana w sposób niezapewniający prawa obwinionego do rzetelnego procesu. Dotyczy to przede wszystkim wprowadzenia zasady rozpatrywania spraw pod nieobecność obwinionego i jego obrońcy (także gdy będzie usprawiedliwiona wypadkiem losowym lub chorobą), chyba że sprzeciwia się temu dobro wymiaru sprawiedliwości. Wyjątek od powyższej zasady w postaci dobra wymiaru sprawiedliwości jest zwrotem tak niedookreślonym i enigmatycznym, iż może być w dowolny sposób określane oraz stać się może przedmiotem manipulacji procesowej. Do postępowania dyscyplinarnego wprowadzono również prekluzję dowodową w kształcie nieznanym innym procedurom, w tym procedurze karnej. Chodzi o 14-dniowy termin przedstawienia wniosków dowodowych przez obwinionego od dnia doręczenia mu zarzutów na piśmie przez rzecznika dyscyplinarnego, a w postępowania przed sądem dyscyplinarnym w terminie 7 dni od dnia wezwania przez sąd, chyba że obwiniony wykaże, iż dowód nie był mu wcześniej znany. Złożenie wniosku dowodowego po tym terminie skutkuje możliwością pozostawienia go bez rozpoznania. Kolejna kwestia zagrażająca prawu do rzetelnego postępowania dotyczy braku reguły *ne peius*, co uniemożliwia obwinionemu realizację

skutecznego prawa do obrony, gdy obwiniony nie ma możliwości odniesienia się do nowych okoliczności faktycznych, które stały się podstawą jego skazania[739].

Zdaniem Andrzeja Świątkowskiego, które podzielam, obecne regulacje procedury dyscyplinarnej zostały wprowadzone „pod płaszczem" uzdrowienia wymiaru sprawiedliwości i wyeliminowania z nich sędziów niegodnych sprawowanego przez siebie urzędu, a w istocie służą wywierania presji na sędziów oraz kontroli politycznej wydawanych przez nich orzeczeń[740]. Jak słusznie wskazuje Marek Skwarcow „zarówno przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i model postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przed rzecznikiem dyscyplinarnym stanowią znakomite narzędzie w rękach władzy wykonawczej, w tym zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości, który jest obecnie »gospodarzem« tego postępowania, aby nie tylko dyscyplinować niepokornych sędziów i wywoływać »efekt mrożący«, lecz także – co niezwykle istotne – zagrażają niezawisłości sędziowskiej, czyli naruszają fundament prawa do sądu, będącego filarem określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego"[741].

1.7 Stan spoczynku

Instytucja stanu spoczynku wskazuje na szczególny status sędziego, który zakończył aktywne sprawowanie swych funkcji w inny sposób niż zrzeczenie się lub złożenie z urzędu. Jej szczególny charakter podyktowany jest tym, że instytucja ta została dla sędziów uregulowana na poziomie konstytucyjnym i wyznacza pewien standard dla ustawodawcy oraz gwarancję, że regulacje ustawowe dotyczące stanu spoczynku sędziów nie będą miały charakteru *in minus* w stosunku do regulacji ustrojowych.

Sędziowie w stanie spoczynku przestają wprawdzie w sposób aktywny wymierzać sprawiedliwość, to jednak nadal pozostają w służbie sędziowskiej[742]. Podstawowym celem

[739] W okresie 2018-2022 skutecznemu prawu do obrony zagrażała instytucja wyznaczenia obrońcy z urzędu, gdy obwiniony sędzia nie mógł brać udziału w postępowaniu z powodu choroby. Nie wstrzymywało się wówczas postępowania. Powodowało to, że wyznaczony obrońca często nie miał możliwości dokładnego zapoznania się ze sprawą, skontaktowania z klientem i złożenia odpowiednich pism przygotowawczych w odpowiednim czasie.

[740] A. Świątkowski, *Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sądowy nr 10/2021, s. 24.

[741] M. Skwarcow, *Odpowiedzialność dyscyplinarna…, op. cit.*, s. 82.

[742] Zob. wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 roku, sygn. akt III RN 180/98, OSNAPiUS 1999 Nr 21, poz. 670. Sędziowie w stanie spoczynku, gdy przepisy prawa tak stanowią, mogą być powołani do wykonywania pewnych zadań społecznie użytecznych w celu zapewnienia swoją wiedzą, doświadczeniem i autorytetem skuteczności ich realizacji, np. udział komisjach wyborczych, czy też w komisjach egzaminacyjnych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Takie formy aktywności nie stanowią dodatkowego zatrudnienia w myśl p.u.s.p.

stanu spoczynku jest zapewnienie gwarancji godnego życia sędziego i jego rodziny również, gdy sędzia nie pełni służby. Jednocześnie stanowi pewnego rodzaju rekompensatę za ograniczenia aktywności społecznej, zawodowej i publicznej sędziego w stanie spoczynku oraz niemożność podejmowania przez niego działań mogących uchybić godności urzędu (co wiązać się może z karą dyscyplinarną w postaci pozbawienia stanu spoczynku). Jak słusznie wskazał TK w wyroku z dnia 11 lipca 2000 roku w sprawie o sygn. akt K 30/99 „reżim stanu spoczynku i pochodzących od niego uprawnień socjalnych znajdują szczególne uzasadnienie jako jedna z gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Ten szczególny związek z art. 178 i art. 180 konstytucji wręcz nakazuje przyjęcie odrębnych regulacji w zakresie statusu prawnego sędziów i ich rodzin”[743]. Prawo do stanu spoczynku nie jest zatem przywilejem sędziów, lecz jedną z gwarancji zachowania bezstronności i zasad niezawisłości oraz nieusuwalności sędziego.

Potrzeba wynikająca z zagwarantowania sędziom odpowiednich warunków po wygaśnięciu ich aktywności zawodowej wynika również z aktów prawa międzynarodowego. Postulaty zagwarantowania sędziom uposażenia o charakterze emerytalnym jak najbardziej zbliżonym swoją wysokością do poziomu ich wynagrodzenia otrzymywanego w stanie czynnym odnajdujemy m.in. w pkt 11 Podstawowych zasad niezależności sądownictwa, w pkt 6.4 Europejskiej Karcie o Statucie Sędziów oraz w pkt 7 Zasad Podstawowych Magna Carta Sędziów. Natomiast w pkt 49 Rekomendacji CM/Rec 12/2010 Komitetu Ministrów dotyczącej sędziów i ich niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności wskazano, że sędziowie mają mieć zagwarantowane prawo pełnienia urzędu do czasu osiągnięcia ustalonego wieku. Dokumenty międzynarodowe zawierają jedynie postulaty i ogólne wskazówki jako powinien być ukształtowany stan, w którym sędziowie przestają pełnić czynną służbę ze względów zdrowotnych lub z uwagi na określony wiek. Brak w nich jest natomiast regulacji dotyczących formy zabezpieczenia społecznego oraz sposobu finansowania takich świadczeń[744]. Kwestie te, podobnie jak możliwość przedłużenia czynnej służby po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, pozostawiono swobodzie krajowego prawodawcy, który jest jednak zobowiązany do zapewnienia, że regulacje dotyczące stanu spoczynku nie będą naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej[745].

[743] OTK 2000 Nr 5, poz. 145.
[744] Zob. K. Antonów, *Ochrona socjalna sędziów sądów powszechnych*, Przegląd Sądowy nr 5/2018, s. 28.
[745] W innych krajach europejskich w przypadku sędziów po wygaszeniu ich aktywności zawodowej najczęściej spotkać można istnienie systemów zaopatrzeniowych oraz ubezpieczeniowych. Przykładowo w Niemczech sędziowie są wyłączeni spod ogólnego reżimu ubezpieczeń społecznych i zostali objęci odrębnym nieskładkowym systemem finansowanym z budżetu państwa. Z kolei w Wielkiej Brytanii sędziowie zostali objęci składkowym

W Polsce podstawami prawnymi stanu spoczynku na poziomie konstytucyjnym są przepisy art. 180 ust. 3-5 Konstytucji RP. Zgodnie z nimi sędzia przechodzi w stan spoczynku lub może zostać przeniesiony w stan spoczynku w trzech przypadkach: 1) na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił; 2) po osiągnięciu określonego w ustawie wieku; 3) w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych. Przypadki te dotyczą faktów obiektywnych i niezależnych od sędziego. Dlatego też nie wolno ich traktować w kategorii sankcji tak jak chociażby złożenie z urzędu[746].

Stan spoczynku nie ogranicza się do pobierania uposażenia i korzystania ze świadczeń socjalnych. Sędzia w stanie spoczynku zachowuje status sędziowski oraz stosunek służbowy, odpadają jednak jego funkcje orzecznicze oraz niektóre obowiązki zawodowe. Zmianie ulega charakter stosunku prawnego w jakim pozostaje[747]. Sędzia taki zachowuje prawo do dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego przed sądem pracy[748], posiada immunitet, przysługuje mu prawo do pobierania uposażenia powiązanego z wynagrodzeniem sędziego w stanie czynnym. Spoczywają na nim również określone obowiązki zawodowe, które nie ustają po przejściu w stan spoczynku. Jednakże wygasa funkcja orzecznicza sędziego, ustaje relacja z pracodawcą (sądem) oraz z państwem związana ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W istocie sędzia przestaje być pracownikiem, jego stosunek służbowy trwa nadal, ale o nowym, zmodyfikowanym charakterze[749].

Jednym z przypadków, kiedy sędzia będzie mógł być przeniesiony w stan spoczynku jest choroba lub utrata sił uniemożliwiająca sędziemu sprawowanie jego urzędu (art. 180 ust. 3 Konstytucji RP). Przesłanka ta została określona w sposób ogólny o dość nieostrym znaczeniu. Dlatego też ustrojodawca zabezpieczył jej stosowanie poprzez określenie wymogu odwołania

systemem emerytalno-rentowym, jednakże odrębnym (z pewnymi modyfikacjami) od systemu ogólnego (zob. K. Antonów, *op. cit.*, s. 29).

[746] Obecny kształt ochrony socjalnej sędziego w postaci stanu spoczynku jest w pewnym stopniu nawiązaniem do poprzednio obowiązujących regulacji. W okresie międzywojennym sędziemu przysługiwało w stanie spoczynku uposażenie emerytalne, a w razie jego śmierci – pensja wdowia lub sieroca odpowiednio dla małżonki sędziego lub jego dzieci. Świadczenia te wypłacano ze Skarbu Państwo, a ich wysokość była odnoszona do uposażenia sędziego w służbie czynnej. Sędzia przechodził w stan spoczynku z urzędu, gdy ukończył 70 lat. Po zmianach w 1931 roku sędzia nabywał prawo przejścia w stan spoczynku po 15 latach służby, a wysokość uposażenia wynosiła 100% podstawy. Niewątpliwie były to znacznie bardziej korzystne warunki niż te, którym podlegały osoby na zasadach ogólnych związanych z ubezpieczeniem społecznym. W okresie PRL od 1954 roku i po jego upadku do 1997 roku sędziowie zostali włączeni do powszechnego systemu emerytalno-rentowego, a instytucja stanu spoczynku w tym czasie nie obowiązywała. Sędziowie po ukończeniu określonego wieku nabywali prawa emerytalne na zasadach ogólnych.

[747] Zob. postanowienie TK z dnia 23 lutego 2000 roku, sygn. akt Ts 118/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 154 oraz B. Stępień-Załucka, *Sędziowski stan spoczynku. Studium konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2019, s. 79-80.

[748] Zob. wyroki SN z dnia 6 stycznia 1999 roku, sygn. akt III RN 180/98, LEX nr 36387 oraz z dnia 12 maja 2005 roku, sygn. akt I PK 246/04, LEX nr 150799.

[749] Odmienne stanowisko wyraził Jan Jończyk, który wskazał, że sędzia w stanie spoczynku nie zajmuje stanowiska i nie sprawuje urzędu. W jego ocenie nie można zatem twierdzić, że pozostaje w stosunku służbowym skoro faktycznie tak nie jest (J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 225 i n.).

do sądu od decyzji o przeniesieniu sędziego w stan spoczynku. Oznacza to, że decyzję w tym przedmiocie będzie mógł podjąć określony przez ustawodawcę podmiot, jednakże sędzia od decyzji tej będzie mógł odwołać się do sądu, który wyda ostateczne rozstrzygnięcie.

Przede wszystkim należy podkreślić, że pojęcia „choroba" i „utrata sił" są zbliżone, jednakże charakteryzują się odmiennym zakresem przedmiotowym, choć mogą się pokrywać[750]. Utrata sił jest bowiem w większości wypadków spowodowana jakimś czynnikiem chorobotwórczym. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) „Choroba jest takim stanem organizmu, kiedy to czuje się on źle, a owego złego samopoczucia nie można jednak powiązać z krótkotrwałym, przejściowym uwarunkowaniem psychologicznym lub bytowym, lecz z dolegliwościami wywołanymi przez zmiany strukturalne lub zmienioną czynność organizmu. Przez dolegliwości rozumiemy przy tym doznania, które są przejawem nieprawidłowych zmian struktury organizmu lub zaburzeń regulacji funkcji narządów"[751]. Przez utratę sił należy natomiast rozumieć upośledzenie funkcji organizmu wywołanego wiekiem, czynnikami zewnętrznymi (np. uszkodzenie mózgu w skutek wypadku, itp.) lub czynnikami chorobotwórczymi. W tym ostatnim wypadku przedmiot obu pojęć choroby i utraty sił będzie się pokrywać. Przeniesienie sędziego w stan spoczynku ze względu na trwałą niezdolność do pełnienia swoich obowiązków z powodu choroby lub utraty sił nastąpi, jeżeli kwalifikowany stan nie będzie rokował odzyskania zdolności do pracy według wskazań wiedzy medycznej. W judykaturze panuje pogląd, że przedłużające się leczenie lub rehabilitacja nie jest trwałą przeszkodą w pełnieniu służby sędziowskiej i nie uzasadnia przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Wykonywanie sędziowskich obowiązków służbowych zależy bowiem przede wszystkim od sprawności intelektualnych[752].

Kwestię przeniesienia sędziego w stan spoczynku w przypadku niezdolności do pełnienia obowiązków z powodu stanu zdrowia ustawodawca uregulował w art. 70 p.u.s.p. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu warunkiem przeniesienia sędziego w stan spoczynku jest: 1) jego wniosek albo wniosek właściwego kolegium sądu, a w przypadku sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu okręgowego i prezesa sądu apelacyjnego – także Ministra Sprawiedliwości, oraz 2) stwierdzenie przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, że sędzia z powodu choroby lub utraty sił jest trwale niezdolnego do pełnienia swoich obowiązków zawodowych. Od orzeczenia lekarza orzecznika zainteresowanemu

[750] Chociaż w doktrynie są głosy, że oba pojęcia należy rozumieć tak samo (zob. S. Dąbrowski, A. Łazarska [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*. red. A. Górski, LEX 2013).
[751] https://www.who.int/en/ [dostęp online: 31.12.2022].
[752] Zob. wyrok SN z dnia 15 października 2014 roku, sygn. akt III KRS 48/12, OSNP 2016 Nr 10, poz. 136.

sędziemu lub kolegium właściwego sądu przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia.

W sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku ze względu na niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego z powodu stanu zdrowia decyzję podejmuje KRS. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do SN– sędziemu, prezesowi właściwego sądu oraz Ministrowi Sprawiedliwości, a w sprawach, w których wniosek został złożony przez kolegium właściwego sądu – także temu kolegium. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem KRS w terminie miesiąca od dnia doręczenia skarżącemu decyzji. Podkreślić trzeba, że od orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdzającego zdolność do pełnienia obowiązków sędziego droga sądowa jest niedopuszczalna. Odwołanie do SN przysługuje wyłącznie od uchwały KRS[753].

Uchwała KRS o przeniesieniu sędziego w stan spoczynku powinna być poprzedzona uzyskaniem wyjaśnień zainteresowanego sędziego, które mogą być również złożone na piśmie. KRS powinna również poddać ocenie orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczącego trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego. Nie działa w tym przypadku automatyzm[754].

Datą przeniesienia sędziego w stan spoczynku ze względu na trwałą niezdolność do pełnienia swoich obowiązków z powodu choroby lub utraty sił jest data wskazana w uchwale KRS, tak aby sędzia nie był w żadnym okresie pozbawiony wynagrodzenia lub uposażenia. Uchwała Rady wywołuje skutki prawne od chwili jej wydania[755]. Możliwe jest zatem przeniesienie sędziego w stan spoczynku z datą wsteczną, tj. od chwili kiedy zaistniała trwała przeszkoda w pełnieniu urzędu sędziowskiego[756].

Trwałą niezdolność do wykonywania obowiązków sędziego należy odróżnić od niezdolności czasowej, o której mowa w art. 94 p.u.s.p. Niezdolność czasowa zaistnieje wówczas, gdy rokowania medyczne wskazują na powrót do zdrowia w określonym czasie, terminie. Niemniej mogą zaistnieć przypadki kiedy czasowa niezdolność określana zaświadczeniami lekarskimi przerodzi się w niezdolność trwałą, np. w przypadku pogorszenia stanu zdrowia, utraty perspektyw na pełne wyleczenie, braku poprawy leczenia, itp. Za początkową datę zaistnienia trwałej niezdolności należy wówczas przyjąć dzień, w którym

[753] Zob. wyroki SN z dnia 28 stycznia 2004 roku, sygn. akt II UK 210/03, LEX nr 1615678 oraz z dnia 8 lipca 2005 roku, sygn. akt I UK 359/04, OSNP 2006 Nr 9-10, poz. 156
[754] Zob. wyroki SN z dni: 10 czerwca 2003 roku, sygn. akt III KRS 3/03, OSNP 2004 Nr 12, poz. 217; 19 stycznia 2005 roku, sygn. akt III KRS 10/04, OSNP 2005 Nr 16, poz. 259 oraz 19 stycznia 2005 roku, sygn. akt III KRS 9/04, OSNP 2005 Nr 12, poz. 182.
[755] Zob. wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 roku, sygn. akt III KRS 7/06, OSNP 2008 Nr 5-6, poz. 86.
[756] Por. wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2012 roku, sygn. akt III PO 7/12, LEX nr 1619795.

zaistniała przyczyna owej niezdolności, tj. przejścia z czasowej na trwałą niezdolność (np. dzień pogorszenia się stanu zdrowia, dzień stwierdzenia przez lekarza, iż nie ma perspektyw na wyleczenie, itp.). Od wskazania tejże daty zależą świadczenia pieniężne. Są one bowiem różne w przypadkach czasowej niezdolności i trwałej niezdolności.

Ustawodawca przewiduje, że sędzia przeniesiony w stan spoczynku ze względu na trwałą niezdolność do pełnienia swoich obowiązków z powodu choroby lub utraty sił ma prawo powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio albo stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu, jeżeli przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W tym celu sędzia musi zgłosić KRS zamiar powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio albo wniosek o wyznaczenie stanowiska równorzędnego, a jeżeli powrót na stanowisko zajmowane poprzednio nie jest możliwe z innych przyczyn. KRS w terminie miesiąca wydaje w tej sprawie decyzję. W razie decyzji negatywnej sędziemu przysługuje odwołanie do SN[757].

Kolejną przypadkiem przejścia sędziego w stan spoczynku jest ukończenie przez sędziego określonej w ustawie „granicy wieku". Rozwiązanie to jest racjonalne i oczywiste. W tradycji polskiego konstytucjonalizmu nigdy nie było tak, aby sędzia pełnił swój urząd dożywotnio, co jest również bardzo rzadkie w świecie współczesnym[758]. Ustrojodawca nie formułuje żadnych gwarancji o charakterze proceduralnym, ponieważ „stwierdzenie osiągnięcia granicy wieku dotyczy faktu obiektywnego i oczywistego zarazem"[759]. Ustawa zasadnicza nie wskazuje również jakimi zasadami powinien kierować się ustawodawca przy określaniu granicy wieku przejścia w stan spoczynku sędziów. Nie jest zatem zabronione, aby różnicować granicę wieku sędziów sądów różnego szczebla lub rodzaju albo wprowadzić

[757] Możliwość powrotu do czynnego pełnienia urzędu sędziowskiego w przypadku przeniesienia w stan spoczynku ze względu na trwałą niezdolność do pełnienia swoich obowiązków z powodu choroby lub utraty sił została stworzona na mocy ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 roku Nr 203, poz. 1192). Zmiana te weszła w życie w dniu 28 marca 2012 roku. Wcześniej sędzia przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 70 § 1 p.u.s.p. nie miał prawa powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko w przypadku ustania trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego (zob. wyrok SN z dnia 17 sierpnia 2010 roku, sygn. akt III KRS 5/10, LEX nr 737274).

[758] Jednym z takich krajów są Stany Zjednoczone. Amerykańscy sędziowie sprawują swój urząd dożywotnio, przy czym obowiązek pracy w pełnym wymiarze ciąży na nich do ukończenia 65. roku życia. Następnie mogą przejść w stan spoczynku lub przyjąć status tzw. sędziego seniora czy też starszego sędziego (*senior judge*). Tacy sędziowie nadal cieszą się pełnią praw i przywilejów, jednak orzekają w zakresie zależnym od własnych możliwości oraz bieżących potrzeb sądu. W praktyce wielu sędziów kontynuuje pracę na takich zasadach nawet mając 80 i więcej lat. Każdy sąd federalny ma ustawowo określoną liczbę sędziów, przy czym nie wlicza się do niej sędziów seniorów. Powyższe zasady nie dotyczą Sądu Najwyższego USA, gdzie instytucja sędziego seniora nie występuje, a sędziowie orzekają na normalnych zasadach do śmierci lub (co w praktyce zdarza się częściej) dowolnie wybranego przez siebie momentu przejścia w stan spoczynku (http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure [dostęp online: 31.12.2022]).

[759] L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji…, op. cit.*, s. 7.

możliwości elastycznego przedłużenia tej granicy przy spełnieniu ściśle określonych warunków. Te ostatnie unormowania dopuszcza TK wskazując jednocześnie, że uelastycznienie zasad przechodzenia sędziego w stan spoczynku ze względu na wiek należy rozpatrywać w kontekście funkcjonowania całego wymiaru sprawiedliwości, w szczególności uwzględniając zasadę efektywności wymierzania sprawiedliwości oraz okoliczności, że osiągnięcie określonego wieku dla różnych sędziów może powodować różne skutki zdrowotne wpływające na efektywności orzekania. W ocenie Trybunału o przedłużeniu czynnego pełnienia urzędu przez sędziego po osiągnięciu przez niego określonego wieku nie powinien decydować organ polityczny pozostawiony całkowicie poza strukturą władzy sądowniczej. Zdaniem Trybunału w roli tej sprawdziłaby się KRS, której ustrojowym obowiązkiem jest stanie na straży niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów[760].

Artykuł 180 ust. 4 Konstytucji RP nie formułuje również granicy zasad kontroli sądowej nad decyzjami organu dotyczącego przedłużenia ustawowo określonego wieku, po osiągnięciu, którego sędzia przechodzi w stan spoczynku. W systemie sztywnej granicy wieku takiej potrzeby nie ma. Pojawia się ona natomiast w systemie elastycznej granicy wieku i ma na celu stworzenie sędziom ochrony ich praw.

Granica wieku po upływie, której sędzia przechodził w stan spoczynku różnie kształtowała się od początku wejścia w życie p.u.s.p. W pierwotnej wersji tekstu ustawy granica tą był wiek 65 lat, z możliwością przedłużenia pełnienia urzędu do 70 roku życia na mocy decyzji KRS. Przy czym sędzia przechodził na swój wniosek w stan spoczynku po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku sędziego nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego nie mniej niż 30 lat. Od 2007 roku wola dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego po ukończeniu przez niego 65 roku życia była zgłaszana Ministrowi Sprawiedliwości, który podejmował w tej kwestii wiążącą decyzję[761]. W 2013 roku na mocy kolejnej nowelizacji określono powszechną granicę 67 lat po ukończeniu, której sędzia przechodził w stan spoczynku. Wskazano jednocześnie, że wiek, którego osiągnięcie powoduje przejście sędziego w stan spoczynku, dla kobiet urodzonych do dnia 30 września 1973 roku i mężczyzn urodzonych do dnia 30 września 1953 roku jest równy najniższemu wiekowi emerytalnemu określonemu w odpowiednio przepisach ustawy z dnia 17

[760] Zob. wyroki TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52 i z dnia 15 grudnia 1999 roku, sygn. akt P 6/99, OTK 1999 Nr 7, poz. 164 oraz postanowienie TK z dnia 11 lipca 2000 roku, sygn. akt K 28/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 150.

[761] Zmiana dokonała się na mocy art. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 16 marca 2007 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 roku Nr 73, poz. 484).

grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[762]. Sędziowie, którzy mieli możliwość przejścia w stan spoczynku po przepracowaniu określonej liczby lat zachowali to uprawnienie, ale tylko, gdy wymagane warunki spełnili do dnia 31 grudnia 2017 roku[763]. Kolejna zmiana, dokonana w 2017 roku zmniejszyła granicę wieku, po upływie, którego sędzia przechodził w stan spoczynku do 60 lat w przypadku kobiet i do 65 lat w przypadku mężczyzn. Uchylono również zasadę stosowania do określonej grupy sędziów przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[764]. Ustawa nowelizująca obniżyła również wiek przejścia w stan spoczynku sędziów SN z 70. do 65. roku życia. Jednocześnie przewidziano, ze sędzia SN mógł dalej zajmować stanowisko pod warunkiem, że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem 65. roku życia złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska, a także przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, a Prezydent RP wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego SN. Przed wyrażeniem zgody Prezydent RP był zobowiązany do zasięgnięcia opinii KRS. Początkowo ustawodawca nie wskazał żadnych kryteriów jakimi miała kierować się Rada przy wyrażaniu opinii. Z czasem uregulował kwestie tych kryteriów i w konsekwencji Rada przy wyrażaniu opinii miała brać pod uwagę „interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny, w szczególności racjonalne wykorzystanie kadr Sądu Najwyższego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych izb Sądu Najwyższego”[765]. Opinia Rady podlegała zaskarżeniu przez sędziego wnioskującego o przedłużenie jego czynnej służby do SN. Z kolei zgoda Prezydenta RP w tej materii była niezaskarżalna. Brak było również ustawowych kryteriów jej podejmowania. Prezydent RP mógł dwukrotnie przedłużyć możliwość orzekania sędziego SN, każdorazowo na 3 lata. Ustawa miała również zastosowanie do sędziów SN, którzy do dnia wejścia jej w życie ukończyli już 65. rok życia. W konsekwencji dotyczyła blisko 40% sędziów SN, w tym Pierwszego Prezesa SN, którego konstytucyjnie określona kadencja jeszcze nie upłynęła[766]. Zasady te

[762] Dz. U. z 2009 roku Nr 153, poz. 1227, ze zm.
[763] Zmiany dokonały się na mocy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 roku, poz. 637).
[764] Zmiany dokonały się na mocy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 38).
[765] Omawiane kryteria zostały wprowadzone art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o zmianie ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045).
[766] Przepisy te dotyczyły również sędziów NSA, do których stosuje się unormowania dotyczącego stanu spoczynku sędziów SN.

obowiązywały do dnia 23 maja 2018 roku, kiedy to weszły w życie obowiązujące do dziś regulacje[767].

Warto również dodać, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o SN analogiczne uprawnienie Prezydenta RP dotyczące przedłużenia czynnej służby sędziów SN przysługiwało w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych Ministrowi Sprawiedliwości. Podejmując decyzję o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych do ukończenia przez niego 70. roku życia Minister kierował się „racjonalnym wykorzystaniem kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzebami wynikającymi z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów" i nie miał obowiązku zasięgnięcia opinii KRS w powyższym zakresie.

TSUE oceniając obowiązujące od 2017 roku regulacje p.u.s.p. dotyczące stanu spoczynku sędziów stwierdził, że wprowadzenie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów sądów powszechnych, sędziów SN i prokuratorów jest niezgodne z zasadą równości kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu (art. 157 TFUE) oraz z przepisami dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. U. 2006, L 204, s. 23). Zdaniem Trybunału wprowadzenie odmiennych zasad przechodzenia w stan spoczynku ze względu na płeć stanowi dyskryminację. Krajowe środki objęte tym postanowieniem muszą bowiem w każdym przypadku przyczyniać się do wspierania kobiet w prowadzeniu życia zawodowego na równi z mężczyznami[768].

TSUE oceniał również przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku, wprowadzające obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN z 70 do 65 lat oraz przyznanie Prezydentowi RP dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich określonego wieku przejścia w stan spoczynku, a także analogiczne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości w stosunku do sędziów sądów powszechnych. Trybunał uznał, że regulacje te naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE[769]. TSUE wskazał, że wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz wymaga m.in. gwarancji

[767] Po wejściu w życie ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 roku, poz. 848.

[768] Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

[769] *Ibidem* oraz wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615.

nieusuwalności, a więc zasady, zgodnie z którą sędziowie mogą sprawować swój urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Wyjątki od niej powinny być uzasadnione nadrzędnymi i prawnymi względami. W ocenie Trybunału samo powierzenie organowi władzy wykonawczej uprawnienia do podjęcia decyzji o ewentualnym przedłużeniu czynnej służby po ukończeniu przez sędziego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, nie jest wystarczające do stwierdzenia naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Chodzi o zbadanie, czy materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania takich decyzji są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. W tym względzie niezbędne jest stworzenie unormowań zabezpieczających przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji lub naciskom z zewnątrz, które mogłyby zagrozić niezawisłości sędziów – tj. wykluczenia bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń oraz pośrednich form oddziaływania na decyzje sędziów. Takich gwarancji nie zapewniały badane przez Trybunał przepisy. Kryteria na podstawie, których organ władzy wykonawczej wydawał swoją decyzję były niejasne i nieweryfikowalne, a sama decyzja nie musiała zawierać uzasadnienia i nie podlegała zaskarżeniu do sądu. Ponadto długość okresu, w którym sędziowie pozostawali w oczekiwaniu na decyzję, zależała od wyłącznego uznania organu władzy wykonawczej[770].

W ocenie TSUE przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w okresie między osiągnięciem przez sędziego wieku 60 i 70 lat w przypadku kobiet oraz 65 i 70 lat w przypadku mężczyzn, a także powierzenie Prezydentowi RP analogicznego uprawnienia w stosunku do sędziów SN (dwukrotnie, każdorazowo na okres 3 lat), może wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów (zwłaszcza w przekonaniu obywateli). Uprawnienie to narusza również zasadę nieusuwalności sędziów, będącą gwarancją niezawisłości sędziowskiej[771]. Ponadto, jak słusznie zauważył Trybunał, wspomniane uprawnienie w stosunku do sędziów SN zostało przyznane Prezydentowi RP w szerszym kontekście reformy, która doprowadziła do obniżenia zwykłego wieku przejścia

[770] Wyroki TSUE z dnia 5 listopada 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 oraz z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615.
[771] *Ibidem*.

w stan spoczynku sędziów wszystkich szczebli i rodzajów, w tym sędziów SN i Pierwszej Prezes SN, która krytykowała reformy obozu rządzącego. Cały kontekst tej sytuacji prowadził do przekonania, że celem nowych regulacji było w rzeczywistości umożliwienie organom władzy wykonawczej, działającym w sposób uznaniowy, odsunięcie, po osiągnięciu nowo ustalonego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, niektórych sędziów spośród sprawujących urząd w sądach powszechnych oraz w SN przy jednoczesnym utrzymaniu na stanowisku innych sędziów spośród tej grupy, co narusza zasadę nieusuwalności, której stan spoczynku jest jednym z komponentów[772].

Powyższe orzeczenia zasługują na aprobatę. Samo powierzenie organom władzy wykonawczej udziału w procedurze przedłużania czynnej służby sędziego samo w sobie nie jest dyskwalifikujące. Nie chodzi o sam fakt istnienia mechanizmu, ale o jego funkcjonowanie w zakresie warunków materialnych i formalnych. Rozważania Trybunału w sprawach stanu spoczynku sędziów sądów powszechnych i SN są zbieżne, ponieważ procedura przedłużania czynnej służby była analogiczna, a pewne odmienności były nieznaczne (np. w zakresie tożsamości organu egzekutywy podejmującego decyzję o przesunięciu wieku przejścia w stan spoczynku sędziego, obligatoryjności uzyskania opinii KRS przez Prezydenta RP, itd.). Organ władzy wykonawczej miał niczym nieograniczoną swobodę w podejmowaniu tej decyzji. Nie kierował się w tym względzie żadnymi kryteriami. Paradoksalnie kryteria takie były stworzone dla wydania przez KRS niewiążącej i wstępnej opinii dla Prezydenta RP, która *de facto* mogła zostać zaskarżona. W praktyce jednak, co zauważył TSUE, uchwały Rady nie zawierały żadnego uzasadnienie albo też miały one charakter czysto formalny, sprowadzający się do samego odesłania do kryteriów wskazanych w ustawie o SN[773]. W takim systemie sędzia, który uzna się za zdolnego do dalszego pełnienia urzędu po osiągnięciu ustawowego wieku mógłby odczuwać pokusę orzekania, zgodnie z oczekiwaniami osób, od decyzji których zależy przedłużenie jego służby. Procedura taka godzi w niezawisłość, skłaniając sędziego, choćby potencjalnie, do poddania się naciskom z zewnątrz. Ponadto warto wskazać, że jako jeden z powodów uchwalonych zmian ponadto dekomunizację SN. Przemawia to za uznaniem, że rzeczywistym celem obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku nie było ujednolicenie systemu emerytalnego, a odsunięcie od orzekania określonych sędziów, którzy zostali powołani

[772] *Ibidem*. TSUE podzielił w zasadzie tezę dominująca w polskiej literaturze, że rzeczywistym celem zmian w sądownictwie (zwłaszcza w SN) było dokonanie wymiany kadrowej (tak zob. m.in. A. Grzelak, *Odpowiedź Polski na czwarte zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 114 i n.).

[773] Zob. wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615.

do służby w okresie PRL, co nie jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem[774]. Duże znaczenie w kontekście omawianej reformy miało to, że przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku dotyczyły również aktywnych zawodowo sędziów, którzy w chwili wejścia w życie byli we wskazanym przez ustawodawcę wieku, w którym przechodzi się w stan spoczynku. Zabrakło w tym zakresie wprowadzenia środków przejściowych, które umożliwiałyby kontynuowanie służby przez tych sędziów, co naruszało istotę zasady nieusuwalności.

Należy również podkreślić, że obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN doprowadziło do zakończenia konstytucyjnie określonej kadencji Pierwszego Prezesa SN. Co do zasady zakończenie kadencji Pierwszego Prezesa SN ze względu na osiągnięcie przez niego przewidzianego w ustawie wieku stanu spoczynku nie narusza regulacji konstytucyjnej. Sytuacja wygląda inaczej, gdy przepisy te ustalane są *pro futuro*, tzn. na przyszłość i w trakcie kadencji Pierwszego Prezesa powodując zmianę jego sytuacji prawnej poprzez przejście w stan spoczynku w chwili wejścia w życie nowych przepisów, ewentualnie później, jednak w trakcie trwania kadencji i wcześniej aniżeli na podstawie przepisów obowiązujących poprzednio. Objęcie nowymi regulacjami osoby sprawującej funkcję Pierwszego Prezesa SN, jak trafnie zauważa Krzysztof Grajewski „nie ma na celu wyłącznie wprowadzenia generalnych i abstrakcyjnych reguł związanych z przejściem sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, lecz stanowi nielegitymowany konstytucyjnie środek wykorzystywany przez ustawodawcę do usunięcia ze stanowiska tej osoby”[775]. Takie regulacje godzą w zasadę nieusuwalności sędziów oraz zasadę kadencyjności Pierwszego Prezesa SN. Powodują bowiem skrócenie konstytucyjnej granicy kadencji Pierwszego Prezesa bez prawnie uzasadnionego celu. Wprowadzenie dodatkowej dyskrecjonalnej zgody Prezydenta RP na dalsze zajmowanie stanowiska przez Pierwszego Prezesa po osiągnieciu wymaganego wieku dodatkowo wzmaga poczucie, że celem takich regulacji jest usunięcie takiej osoby, chyba że jej działalność orzecznicza zyska aprobatę organu władzy wykonawczej.

Jeszcze przed wydaniem wskazanych wyżej wyroków TSUE doszło do nowelizacji p.u.s.p. oraz ustawy o SN w wyniku, której sędziowie przeniesieni w stan spoczynku zostali

[774] Podobne obawy wobec „reformy” polegającej na odsunięciu części sędziów SN od sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez TSUE wyraziły organizacje międzynarodowe: Komisja Wenecka, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Ochrony Praw Człowieka (ODIHR) (zob. A. Świątkowski, *Materialnoprawne rozważania na temat nieusuwalności z powodu wieku sędziów Sądu Najwyższego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, Przegląd Sądowy nr 9/2019, s. 16).

[775] K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w świetle art. 12 § 1 oraz art. 111 § 1 i § 4 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym*, Gdańskie Studia Prawnicze t. XL/2018, s. 619.

przywróceni na poprzednio zajmowane stanowiska[776]. Jako granicę przejścia w stan spoczynku sędziego wskazano ukończenie 65 roku życia. Sędzia, będący kobietą może przejść w stan spoczynku na swój wniosek po ukończeniu 60 lat, niezależnie od okresu przepracowanego na stanowisku prokuratora lub sędziego. Istnieje również możliwość przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat, na wniosek zainteresowanego sędziego i tylko, gdy wymagane warunki spełnił do dnia 31 grudnia 2017 roku.

Dla sędziów sądów powszechnych ustawodawca wprowadził model elastyczny, zgodnie z którym sędzia może w terminie nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia oświadczyć KRS wolę dalszego zajmowania stanowiska wraz z przedstawieniem zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. KRS wyrażając zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego kieruje się uzasadnionym interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego 65 roku życia sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania. W razie wyrażenia przez KRS zgody na dalsze pełnienie urzędu sędziego po osiągnięciu przez sędziego 65 roku życia może on zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia. W takiej sytuacji sędzia może przejść w stan spoczynku za trzymiesięcznym uprzedzeniem, składając odpowiednie oświadczenie KRS. Okres uprzedzenia ulega wydłużeniu o przysługujący sędziemu urlop wypoczynkowy niewykorzystany do końca okresu uprzedzenia. Na wniosek sędziego KRS może udzielić zgody na przejście w stan spoczynku przed upływem okresu uprzedzenia.

Dla sędziów SN nie przewidziano możliwości orzekania po przekroczeniu 65 roku życia. Granica wieku przejścia w stan spoczynku dla tych sędziów ma charakter sztywny.

[776] Warto odnotować, że w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 roku, w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18 TSUE nie podzielił zarzutów Polski, że postępowanie stało bezprzedmiotowe, ponieważ przepisy zakwestionowane w skardze przez Komisję zostały uchylone. TSUE wskazał, że wystąpienie uchybienia powinno być oceniane w momencie upływu terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii, a w tym terminie zakwestionowane przepisy nadal obowiązywały. Co do zasady TSUE nie uwzględnia zmian, które nastąpiły później (ECLI:EU:C:2019:615).

Uchwały KRS w przedmiocie stanu spoczynku sędziów są zaskarżalne do SN. Wprawdzie ustawa wskazuje na ostateczność uchwał Rady w powyższym zakresie, to „nie oznacza ona - w świetle wykładni systemowej - że uchwała KRS jest niezaskarżalna do Sądu (…) walor ostateczności oznacza brak możliwości skontrolowania decyzji w administracyjnym toku instancji a nie wyłączenie kontroli sądowej uchwały pod względem jej legalności (…) ostateczność, o której mowa w art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. nie powinna być rozumiana jako wyłączenie kontroli legalności uchwały KRS przez Sąd Najwyższy, ale jako wyłączenie szczególnej kontroli instancyjnej. Rozumieć należy ją także w ten sposób, że Sąd Najwyższy nie może wkraczać w kompetencje KRS i rozstrzygać merytorycznie w kwestii zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego na podstawie art. 69 § 1 i 1b p.u.s.p., ale ze względu na ogólne zasady kontroli sądowej i wzorce konstytucyjne winien skontrolować, czy KRS podejmując uchwałę nie naruszyła prawa materialnego i formalnego w zakresie zaskarżenia”[777]. Ustawodawca nie posłużył się terminem „prawomocności”, ale wskazał, że uchwały Rady są „ostateczne”. Oznacza to, że od uchwał tych nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku postępowania, co nie jest równoznaczne z pozbawieniem SN kontroli orzeczeń Rady. Warto dodać, że ustawodawca w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa[778] wskazał, że „uchwała Rady staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie”, a art. 2 tej ustawy wyłącza w postępowaniu przed Radą stosowanie k.p.a. Nie oznacza to jednak, że terminologia stosowana w prawie administracyjnym nie jest odpowiednia dla ustawy o KRS. Tylko wyraźne wskazanie, że od uchwały nie przysługuje odwołanie do SN skutkować może wyłączeniem kontroli sądowej uchwały. Nie można bowiem przypisywać odmiennego znaczenia treściom, którym ustawodawca nie nadał innego znaczenia znanemu w systemie prawa[779].

Powierzenie KRS prawa do przedłużenia czynnej służby należy ocenić pozytywnie. Jest to bowiem organ, którego konstytucyjnym obowiązkiem jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Zakłada się zatem, że Rada będzie podejmowała decyzję w zgodzie z powyższymi wartościami, realizując jednocześnie ustawowe wymogi uzasadniania podejmowanych uchwał w kontekście interesu wymiaru sprawiedliwości lub w ważnym interesie społecznym, w szczególności jeśli za przedłużeniem czynnej służby sędziego przemawia racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Niemniej decyzje Rady w

[777] Wyrok SN z dnia 26 marca 2019 roku, sygn. akt I NO 57/18, OSNKN 2020 Nr 1, poz. 9.
[778] Dz. U. z 2021 roku, poz. 269, tekst jedn.
[779] Zob. wyrok SN z dnia 26 marca 2019 roku, sygn. akt I NO 57/18, OSNKN 2020 Nr 1, poz. 9.

przedmiocie stanu spoczynku sędziów, zgodnie z orzecznictwem SN, podlegają kontroli sądowej. Ich ostateczność ogranicza się bowiem jedynie do postępowania administracyjnego. Sędziowie finalnie mają zatem zapewnione prawo do ochrony sądowej poprzez zaskarżalność orzeczeń Rady.

Nieuzasadnionym natomiast wydaje się wprowadzenie sztywnej granicy wieku przejścia w stan spoczynku w przypadku sędziów SN. Wprawdzie jest to regulacja zgodna z Konstytucją RP, to jednak właściwszym byłoby ustalenie jednolitych zasad przechodzenia w stan spoczynków sędziów wszystkich szczebli i wszystkich rodzajów sądów. Zwłaszcza, że co do zasady, urząd sędziego SN obejmują osoby o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i moralnych. Powołanie na ten urząd jest najczęściej zwieńczeniem kariery prawniczej. Stąd sędziami SN zostają osoby posiadające wieksze doświadczenie w pracy zawodowej i naukowej, a co za tym idzie będący w bardziej zaawansowanym wieku niż sędziowie sądów powszechnych. Niestworzenie możliwości orzekania po ukończeniu 65 lat powoduje, że część z tych sędziów stosunkowo krótko będzie pełnić służbę sędziego SN.

Niezgodne z zasadami równego traktowaniu w zatrudnieniu jest zastrzeżenie, że sędzia będąca kobietą przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat, niezależnie od okresu przepracowanego na stanowisku sędziego. Oznacza to, że sędziowie sądów powszechnych co do zasady przechodzą w stan spoczynku po ukończeniu 65 roku życia, jednakże sędzia będąca kobietą ma możliwość wcześniejszego o 5 lat przejścia w stan spoczynku, jeżeli tylko złoży tak wniosek. Wyboru takiego nie mają sędziowie będący mężczyznami. Wprowadzenie odmiennych zasadach przechodzenia w stan spoczynku ze względu na płeć stanowi dyskryminację. Wprawdzie dopuszcza się podejmowanie środków przyczyniających się do wspierania kobiet w prowadzeniu życia zawodowego, to jednak musi się to odbywać na równi z mężczyznami. Tymczasem obecne regulacje w tym przedmiocie różnicują zasady przechodzenia w stan spoczynku na korzyść sędziów będących kobietami wprowadzając dla nich możliwość zakończenia czynnej służby o 5 lat wcześniej niż w przypadku sędziów będących mężczyznami.

Kolejnym przypadkiem, który może uzasadniać przeniesienie sędziego w stan spoczynku jest „zmiana ustroju sądów lub zamian granic okręgów sądowych” (art. 180 ust. 5 Konstytucji RP). Wydaje się, że przeniesienie to należy traktować jako ostateczne rozwiązanie, dopuszczalne wtedy, gdy mniej dolegliwa alternatywa – przeniesienie do innego sądu lub na inne stanowisko okaże się niemożliwa. Celem wprowadzenia tej regulacji jest zachowanie elastyczności wymiaru sprawiedliwości. Może się bowiem pojawić potrzeba reorganizacji ustroju lub struktury sądów w sposób nie zapewniającym wszystkim sędziom zachowania

dotychczasowego urzędu. Jak słusznie zauważa Leszek Garlicki, art. 180 ust. 5 Konstytucji RP nie formułuje żadnych gwarancji dla sędziów poza pozostawieniem „pełnego uposażenia". Brak jest ustrojowych gwarancji dotyczących dostępu do sądu oraz wskazania, który organ będzie decydował o przeniesieniu sędziego w stan spoczynku z powyższych przyczyn. Autor zwraca uwagę, że zmiana ustroju sądów odbywa się na podstawie ustawy (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP), natomiast zmiana granic okręgów sądowych może być dokonywana poprzez akty niższego rzędu[780].

W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych w pierwszej kolejności sędzia powinien zostać przeniesiony do innego sądu, jeżeli reorganizacja wymiaru sprawiedliwości nie pozwala mu pełnić urzędu w dotychczasowym sądzie. Ustawodawca wskazał, że zgoda na przeniesienie sędziego w powyższych przypadkach nie jest wymagana, a decyzję w tym przedmiocie wydaje Minister Sprawiedliwości, z tym że przeniesienie sędziego w sytuacjach zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu, może nastąpić, jeżeli uwzględnienie wniosku sędziego co do nowego miejsca służbowego nie jest możliwe. Od decyzji Ministra Sprawiedliwości sędziemu przysługuje odwołanie do SN. Jeżeli sędzia nie zostanie przeniesiony do innego sądu w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych może być przeniesiony w stan spoczynku, na wniosek Ministra Sprawiedliwości. W judykaturze podkreśla się, że sędzia nie może złożyć wniosku o przeniesienie go w stan spoczynku z powyższych powodów[781]. Decyzję w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku podejmuje KRS, od orzeczenia której przysługuje odwołanie do SN.

Na podstawie powyższych unormowań Minister Sprawiedliwości powinien w pierwszej kolejności rozważyć przeniesienie sędziego do innego sądu. Dopiero, gdyby okazało się to niemożliwe sędzia ma zagwarantowane prawo spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

Zmiana ustroju sądów i ich granic jest zależna od Ministra Sprawiedliwości. Na mocy art. 20 pkt 1 p.u.s.p. Minister posiada uprawnienie, po zasięgnięciu opinii KRS, do tworzenia i znoszenia oraz ustalania siedzib sądów i zakresu rozpoznawanych przez nich spraw w drodze

[780] L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji…, op. cit.*, s. 9.
[781] Zob. wyroki SN z dni: 14 sierpnia 2013 roku, sygn. akt III KRS 208/13, OSNP 2014 Nr 7, poz. 108; 24 maja 2016 roku, sygn. akt III KRS 15/16, LEX nr 2290421; 24 maja 2016 roku, sygn. akt III KRS 16/16, LEX nr 2076410 oraz 10 sierpnia 2016 roku, sygn. akt III KRS 20/16, LEX 2100244.

rozporządzenia. Decyzja Ministra w tym przedmiocie ma charakter dyskrecjonalny, a opinia Rady nie jest dla niego wiążąca.

W 2012 roku KRS wniosła do TK wniosek o zbadanie, czy upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia wydawanego po zasięgnięciu opinii KRS jest zgodne z ustawą zasadniczą w szczególności z jej art. 176 ust. 2, normującym nakaz ustawowego określania ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed sądami. W ocenie Rady konstytucyjnie wątpliwe staje się przekazanie tych zagadnień do uregulowania w drodze aktu wykonawczego Ministra Sprawiedliwości, skoro Konstytucja RP wyraźnie wymaga dla tej materii regulacji ustawowej.

W wyroku z dnia 27 marca 2013 roku w sprawie o sygn. akt K 27/12 TK nie podzielił argumentów KRS, wskazując, że tworzenie i znoszenie przez Ministra Sprawiedliwości sądów powszechnych oraz przez Ministra Obrony Narodowej sądów wojskowych należy rozpatrywać w ramach tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a nie w ramach zmiany ustroju sądów. W ocenie Trybunału ustrój sądów determinują dwa czynniki: 1) poszczególne kategorie i rodzaje sądów oraz 2) relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego jakie zachodzą między nimi. Natomiast Minister Sprawiedliwości, jak i Minister Obrony Narodowej, wykonując ustawowo powierzone im kompetencje, są związani kategoriami sądów, które funkcjonują w ramach sądownictwa powszechnego i wojskowego, oraz relacjami instancyjnymi i w zakresie nadzoru judykacyjnego, które między nimi zachodzą. Trybunał podkreślił, że swoboda ministrów nie oznacza jednak dowolności, gdyż przepisem istotnie ograniczającym tę swobodę jest art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a liczba sądów poszczególnych rodzajów i kategorii spraw powinna gwarantować realizację konstytucyjnego prawa do sądu, pozwalając na rozpatrywanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Trybunał stwierdził zatem, że tworzenie i znoszenie sądów w drodze rozporządzenia organu władzy wykonawczej nie stanowi zmiany ustroju sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, a zatem dokonywanie tych czynności nie wymaga zachowania formy ustawowej i może następować w drodze aktów władzy wykonawczej. Trybunał zaliczył uprawnienie Ministra do czynności należących do tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości[782].

Ze stanowiskiem TK nie sposób się zgodzić. W pierwszej kolejności należy podkreślić sygnalizowany wielokrotnie w literaturze pogląd, że niedopuszczalna jest taka sytuacja, w

[782] OTK 2013 Nr 3A, poz. 29.

której organizacja funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest zależna wyłącznie od władzy wykonawczej. Regulacja ta pozostaje w kolizji z konstytucyjną zasadą niezależności sądów i trójpodziału władz[783]. Zestawienie dwóch uregulowań, o których mowa w art. 71 § 3 i art. 20 pkt 1 p.u.s.p. może stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, gdyż uzależnia przeniesienie sędziego w stan spoczynku *de facto* od uznaniowej decyzji Ministra Sprawiedliwości. W istocie wskazany organ władzy wykonawczej może w sposób zaplanowany przeprowadzić reorganizację wymiaru sprawiedliwości, która wyłączałaby z czynnej służby określonego sędziego lub grupę sędziów, z uwagi na niemożność ich przeniesienia do innego sądu. Minister może w ten sposób dokonywać zmian kadrowych, a samo istnienie uprawnień w dotychczasowym kształcie może wywoływać presję wśród sędziów i poczucie strachu przed decyzjami Ministra.

Wobec tego należy postulować, aby materia tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib, obszarów właściwości i zakresu rozpoznawanych przez nie spraw wchodziła w przedmiot materii ustawowych. Jednocześnie należałoby pozbawić Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do wnioskowania o przeniesienie w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, jeżeli nie został on przeniesiony do innego sądu. Decyzję w tym zakresie powinna podejmować Krajowa Rada Sądownictwa na wniosek organu wchodzącego w skład struktury władzy sądowej, np. kolegium sądu, a sędziemu winno służyć od uchwały Rady odwołanie do Sądu Najwyższego. W ten sposób sędzia miałby pewność, że decyzję o jego statusie zawodowym podejmuje organ mający obowiązek stania na straży niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów, a on sam posiadałby prawo do ochrony sądowej w postaci odwołania od decyzji Rady.

Ukształtowanie uprawnień sędziego w trakcie stanu spoczynku musi być dokonane w sposób adekwatny do jego obowiązków oraz gwarancji należytego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Chodzi o zapewnienie bezstronności sędziemu oraz uwolnienie go od trosk o własny byt materialny po zakończeniu czynnego pełnienia służby. Świadczenia sędziego w trakcie stanu spoczynku muszą być kształtowane w inny sposób aniżeli zasady ekwiwalentności społecznej oraz zasady sprawiedliwości społecznej nadające kierunek powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych.

[783] Zob. m.in. S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundament państwa prawa. Wyzwania współczesności*, red. T. Wardyński, M. Niziołek, Warszawa 2009, s. 119; S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Wątpliwości konstytucyjne związane z zakresem i rodzajem materii prawnej zawartej w regulaminie sądowym i innych aktach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012, s. 40

Od wynagrodzeń sędziów nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne, czego oczywistą konsekwencją jest to, że z tytułu pracy sędziom nie przysługuje prawo do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Funkcję emerytury lub renty w stanie spoczynku sędziego pełni uposażenie. Instytucja uposażenia nie jest kategorią konstytucyjną, w związku z czym ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu świadczeń pobieranych przez sędziów w stanie spoczynku, byleby zapewniały one sędziom godny byt. Równie dobrze mogłoby być to świadczenie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo świadczenie z innego funduszu powołanego specjalnie do tego celu. Ustawodawca przewidział jednakże, ze uposażenie w stanie spoczynku będzie zmodyfikowaną formą uposażenia sędziego w stanie czynnym służby. W ten sposób sędziowie w stanie spoczynku pozostają w systemie zabezpieczenia społecznego. Taka regulacja jest trafna. Sędziowie po przejściu w stan spoczynku pozostają sędziami, ulegają natomiast wygaszeniu ich zadania w ramach czynnego pełnienia urzędu. Powinni zatem podobnie jak czynni zawodowo sędziowie pozostawać w tym samym systemie, zwłaszcza, że obowiązki nałożone na sędziego w dniu złożenia ślubowania pozostają nadal aktualne również w stanie spoczynku (np. strzeżenie powagi stanowiska, ograniczenia w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia, itd.), a za ich niedopełnienie sędzia ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną.

Wysokość uposażenia sędziego przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił wynosi 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Natomiast sędziemu, który został przeniesiony w stan spoczynku, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 65 lat uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku, a następnie uposażenie na zasadach ogólnych – tj. w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat. Uposażenie to podlega podwyższaniu stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów czynnych zawodowo. Sędziemu przechodzącemu w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia, chyba, że sędzia przechodzi w stan spoczynku przez ukończeniem wymaganej ustawowo granicy wieku, czyli ze względu na zmianę ustroju sądów lub zmianę granic okręgów sądowych. W takiej sytuacji sędzia w stanie spoczynku otrzymuje jednorazową odprawę z chwilą osiągnięcia wieku 65 lat.

Ustawodawca uregulował również sytuację związaną ze świadczeniami na rzecz członków rodziny sędziego, gdy ten umrze. Przysługuje im wówczas odprawa pośmiertna na

zasadach przewidzianych w Kodeksie pracy dla rodzin pracowników, świadczenie w celu pokrycia kosztów pogrzebu oraz uposażenie rodzinne.

Moim zdaniem warunki i poziom uposażenia w stanie spoczynku nie powinny budzić zastrzeżeń, gdyż są adekwatne do szczególnych właściwości służby sędziowskiej[784]. Średnia wysokość uposażenia sędziów w stanie spoczynku przekracza średnią wysokość emerytur i rent wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku gwarantuje odpowiedni poziom życia w sposób adekwatny do pełnionego urzędu. Rekompensuje on również ograniczenia, którym poddany jest sędzia w stanie spoczynku, w tym przede wszystkich ograniczenia związane z podejmowaniem dodatkowego zatrudnienia, a przez to otrzymywaniem dodatkowego źródła dochodu, co mogą czynić osoby pobierające emerytury i renty na zasadach określonych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

W przypadku zbiegu prawa do świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z prawem do uposażenia w stanie spoczynku wypłaca się sędziemu wyłącznie uposażenie. Jedyną możliwością wypłaty emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w razie zbiegu z uposażeniem sędziego w stanie spoczynku jest zrzeczenie się stanu spoczynku poprzez zrzeczenie się urzędu sędziowskiego. Jeżeli zbieg powyższych praw dotyczy sędziego w stanie spoczynku, który do chwili przejścia w stan spoczynku był zatrudniony na podstawie powołania na stanowisko sędziowskie w niepełnym wymiarze czasu pracy (możliwość taka istnieje w przypadku zatrudnienia sędziego w charakterze profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych w polskich szkołach wyższych, w Polskiej Akademii Nauk oraz w instytutach naukowo-badawczych i innych placówkach naukowych), wypłaca się emeryturę oraz uposażenie, z tym jednak, że wypłatę uposażenia ogranicza się w taki sposób, aby suma emerytury i uposażenia nie przekraczała wysokości całego uposażenia sędziego w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany w połowie wymiaru czasu pracy. Warto dodać, że jeżeli przechodzący lub przeniesiony w stan spoczynku sędzia jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, środki zgromadzone na rachunku w tym funduszu przekazuje za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na dochody budżetu państwa.

Zaprezentowane regulacje wiążą się z problematyką zatrudnienia sędziów na stanowiskach dydaktycznych, naukowo-dydaktycznych lub naukowych w szkole wyższej, a także na podstawie umów cywilnoprawnych. Unormowania te są zbieżne z regulacjami

[784] Inaczej uważa Kamil Antonów, który krytycznie ocenia warunki ustalania uposażenia, postulując jednocześnie, aby „dojście" do 75% progu było uzależnione od wysługi lat (zob. szerzej K. Antonów, *op. cit.*, s. 36-38).

określonymi w art. 9 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych[785] normującymi zbieg tytułów ubezpieczeń. Należy ponadto pamiętać, że sędzia, będący w czynnej służby nie zawsze przejdzie lub zostanie przeniesiony w stan spoczynku, np. w wyniku zrzeczenia się urzędu lub kary dyscyplinarnej złożenia z urzędu. Nabywa wówczas prawo do emerytury lub renty na zasadach ogólnych. Obowiązek składkowy z tytułu dodatkowego zatrudnienia zabezpiecza zatem sędziego w sytuacji, kiedy utraci prawo do stanu spoczynku. Ponadto zrezygnowanie z obowiązku składkowego przez sędziów z tytułu dodatkowego zatrudnienia mogłoby rodzić konflikty społeczne związane z dysproporcjami w zatrudnieniu sędziów oraz innych pracowników na tych samych stanowiskach i w tym samym wymiarze czasu pracy. Dlatego też obecne regulacje w tym zakresie oceniam pozytywnie.

Podsumowując, sędzia w stanie spoczynku nadal pełni swój urząd, a do jego statusu stosuje się przepisy ustrojowe dotyczące sędziów czynnych zawodowo, z wyjątkiem tych, które stanowią, że określonych regulacji nie stosuje się do sędziego w stanie spoczynku albo też stosuje się je w zmodyfikowanym zakresie. Wynika to z faktu, że stan spoczynku sędziego nie jest instytucją powszechnego ubezpieczenia społecznego, lecz instytucją szczególnego rodzaju gwarancji niezawisłości sędziego i będącej komponentem zasady nieusuwalności sędziego. Stąd regulacje ustawowe normujące instytucję sędziowskiego stanu spoczynku powinny czynić zadość tym dwóm zasadom ustrojowym oraz spełniać gwarancje określone w art. 180 ust. 3-5 Konstytucji RP. Obecnie obowiązujące przepisy ustaw sądowych w tym zakresie należy co do zasady ocenić pozytywnie. Procedura przejścia w stan spoczynku charakteryzuje się jasnymi i przejrzystymi zasadami, a sędziom zapewnia się ochronę sądową swoich praw do stanu spoczynku. Stan spoczynku zapewnia również sędziom godne warunki egzystencji po wygaszeniu ich aktywności zawodowej – na lepszych zasadach aniżeli osoby pobierające emerytury z systemu ubezpieczeń społecznych. Z negatywną oceną spotkać musi się zróżnicowanie granicy wieku przejścia sędziego w stan spoczynku ze względu na płeć, wprowadzenie sztywnej granicy wieku stanu spoczynku dla sędziów SN oraz powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do tworzenia, znoszenia sądów, ustalania ich siedzib, obszarów właściwości i zakresu rozpoznawanych przez nie spraw z jednoczesnym uprawnieniem do wnioskowania o przeniesienie sędziów w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych.

[785] Dz. U. z 2022, poz. 1009, tekst jedn.

Rozdział II: Gwarancje procesowe

2.1 Jawność postępowania sądowego

Jawność postępowania sądowego stanowi konstytucyjną zasadę i jest niedołączonym elementem prawidłowo ukształtowanej procedury sądowej. Jest ona bez wątpienia gwarancją ochrony praw i interesów uczestników procesu oraz bezstronnego i niezawisłego orzekania. Znaczenie jawności postępowania ma szerokie oddziaływanie. Umożliwia kontrolę społeczną wymiaru sprawiedliwości oraz powoduje jego wychowawcze oddziaływanie na społeczeństwo. Jawność sprzyja rzetelności, przejrzystości procesu i budzi zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie umacnia przekonanie obywateli co do trafności podejmowanych czynności oraz rozstrzygnięć. Społeczeństwo ma bowiem wgląd w cały kontekst procedowanej sprawy, a nie w jego poszczególne, wybrane elementy. Zasada jawności postępowania sądowego przyczynia się również do rozwoju zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej standard oddają słowa Jeremy'ego Bentham'a oraz Cesare'go Beccarii'ego, którzy podkreślali, że tajność jest środkiem ochrony tyranii, a jawność się temu przeciwstawia[786].

Zasada jawności pełni przede wszystkim dwie funkcje. Jest gwarancją zasady niezawisłości sędziowskiej oraz formą kontroli społecznej wymiaru sprawiedliwości. Jawność postępowania wpływa pozytywnie na zachowanie i obiektywizm sędziów, mających świadomość, że są obserwowani przez społeczeństwo, oraz wpływa negatywnie na wszelkie próby podejmowania nacisków na skład orzekający.

Definicja jawności nie występuje w żadnym krajowym akcie prawnym. Próby jej definiowania podejmuje się natomiast judykatura i doktryna, wyróżniając dwa aspekty jawności: wewnętrzny i zewnętrzny. Aspekt wewnętrzny oznacza prawo strony do zaznajomienia się z pełną dokumentacją oraz wszystkimi dowodami w toku postępowania, jak również prawo do uczestnictwa w postępowaniu dowodowym i na etapie ogłaszania wyroku. Aspekt ten określany jest jako jawność dla uczestników postępowania sądowego i pozwala stronom postępowania brać udział w całym postępowaniu, bez jakichkolwiek wyłączeń, od samego jego początku aż do jego zakończenia, w tym w postępowaniu dowodowym. Nie dotyczą ich ograniczenia jawności wynikające z Konstytucji RP, czy też innych przepisów procesowych. Oprócz możliwości uczestniczenia w rozprawach, zasada ta umożliwia również stronom m.in. wgląd do akt sprawy i robienie z nich kopii, zdjęć czy notatek, itd. Aspekt

[786] Zob. H. Gajewska-Kraczkowska, *Prawo do publicznego procesu jako element praw jednostki* [w:] *Prawo jednostki a prawo karne*, red. M. Wędrychowski, Warszawa 1995, s. 53.

wewnętrzny jawności utrudnia wywieranie na sędziego nacisku przez stronę przeciwną i sprzyja przejrzystości postępowania dowodowego[787]. Pozbawienie stron procesu jawności wewnętrznej stanowi podstawę środków zaskarżenia, ponieważ uniemożliwia skuteczną realizację własnego interesu prawnego – dochodzenia żądanego roszczenia lub podjęcia obrony swych praw[788]. Natomiast aspekt zewnętrzny jawności oznacza prawo obywateli do uzyskania informacji na temat toczącego się postępowania, jak również wstępu na rozprawę[789]. Obejmuje on swym zakresem podmiotowym inne osoby, postronne wobec sprawy. Zgodnie z tą zasadą udział w rozprawie może wziąć publiczność, w tym przedstawiciele środków masowego przekazu. Jawność zewnętrzna może zostać ograniczona lub wyłączona z ważnych powodów. Przyczynia się ona do kontroli społecznej nad przebiegiem postępowania i wzmacnia u sędziego przekonanie o osobistej odpowiedzialności za wydane rozstrzygnięcie[790].

O doniosłości zasady jawności postępowania świadczy to, że jest wyrażana na poziomie prawa międzynarodowego. Stanowi o niej art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą; postępowanie przed sądem jest jawne. Zasadę jawności zawiera również MPPOiP. Zgodnie z art. 14 ust. 1 tego aktu każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę.

Na gruncie prawa krajowego jawność postępowania sądowego jest komponentem konstytucyjnego prawa do sądu. W art. 45 ust. 1 Konstytucji RP mowa jest o sprawiedliwym i jawnym rozpatrzeniu sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepisy dotyczące jawności postępowania odnajdujemy również w art. 42 § 2 p.u.s.p., zgodnie z którym sądy rozpoznają i rozstrzygają sprawy w postępowaniu jawnym. Zasada jawności jest jednak unormowana przede wszystkim w ustawach regulujących postępowania sądowe – w rozdziale 42 i art. 418 § 1 k.p.k., art. 9, art. 148 § 1 i art. 326 § 2 k.p.c. oraz art. 10, art. 90 § 1 i art. 139 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z tymi przepisami rozpoznawanie

[787] Por. E. Waśkowski, *System procesu cywilnego. Wstęp teoretyczny. Zasady racjonalnego ustroju sądów i procesu cywilnego, s.n.*, Wilno 1932, s. 151; E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1938, s. 104; S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 74; A. Kaftal, *Jawność postępowania karnego w świetle nowego kodeksu postępowania karnego*, Nowe Prawo nr 11-12/1969, s. 1647 oraz P. Kardas, *Jawność wewnętrzna i zewnętrzna postępowania przygotowawczego* [w:] *Jawność jako wymóg rzetelnego procesu karnego*, red. W. Jasiński, K. Nowicki, Warszawa 2013, s. 20.

[788] Zob. W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014, s. 69.

[789] Por. S. Śliwiński, *Proces karny. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 120. Autor jako definicję jawności podaje jednak wyłącznie jej aspekt zewnętrzny.

[790] Zob. M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000, s. 114.

spraw w każdej z powyższych procedur odbywa się jawnie, ogłoszenie wyroku również ma charakter jawny.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP wyrażający zasadę jawności odnosi ją do pojęcia „sprawy". Unormowanie to nie różnicuje wymogu publicznego charakteru procesu w zależności od form procedowania sądu. W doktrynie dominuje pogląd, że ustawa zasadnicza gwarantuje jawność rozpoznania sprawy w głównym przedmiocie procesu. Nie obejmuje natomiast swym zakresem kwestii incydentalnych, wpadkowych[791]. W podobnym tonie wypowiadał się również SN wskazując, że pojęcie „sprawy" nie obejmuje wielu różnorodnych kwestii, co do których sąd wypowiada się w toku postępowania bądź podejmuje w związku z rozstrzyganiem sprawy[792]. Odmiennie do tego zagadnienia podchodzi TK wywodząc, że ze sprawą mamy do czynienia zawsze wówczas, gdy w grę wchodzi rozstrzyganie o prawach danego podmiotu, z wykluczeniem arbitralności rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez druga stronę danego stosunku (co jest cechą podległości służbowej)[793]. Zdaniem Trybunału, konstytucyjne pojęcie „sprawy" nie jest zależne od tego, w jaki sposób definiowany jest ten termin na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Pojęcie to ma charakter autonomiczny i powinien być wykładany przy uwzględnieniu podstawowej funkcji sądów, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości[794]. Trybunał wskazuje zatem, że ze sprawą w ujęciu konstytucyjnym mamy do czynienia nie tylko w kwestii głównej postępowania, ale również w kwestiach incydentalnych, ponieważ we wszystkich tych fazach następuje rozstrzyganie o prawach danego podmiotu. Z kolei w aktualnym orzecznictwie SN wskazuje się, że pojęcie „sprawy" jest związane z rozstrzyganiem o prawach podmiotowych sporu powstałego na podstawie stosunku regulowanego przepisami prawa materialnego[795]. SN akcentuje, że wąskie rozumienie pojęcia „sprawy", nie obejmujące wielu różnorodnych kwestii, co do których sąd wypowiada się w toku postępowania bądź podejmuje w związku z rozstrzyganiem sprawy, jest ukształtowane w orzecznictwie cywilnym i orzecznictwie w sprawach z zakresu prawa pracy, nie wydaje się jednakże adekwatne do spraw karnych. W ten sposób SN tłumaczy szersze ujmowanie pojęcia „sprawy" w orzecznictwie TK, w którym akcentowana jest konieczność

[791] Tak m.in. P. Hofmański, *O jawności posiedzeń sądowych w procesie karnym* [w:] *Współczesne problemy procesu karnego i jego efektywność*, red. M. Wędrychowski, Warszawa 1995, s. 53-56.
[792] Zob. przykładowo uchwała SN z dnia 6 października 2000 roku, sygn. akt III CZP 31/00, OSNC 2001 Nr 2, poz. 22.
[793] Zob. wyroki TK z dnia 6 grudnia 2004 roku, sygn. akt SK 29/04, OTK 2004 Nr 11A, poz. 114 oraz z dnia 5 lipca 2005 roku, sygn. akt SK 26/04, OTK 2005 Nr 7A, poz. 78.
[794] Zob. wyroki TK z dni: 10 maja 2000 roku, sygn. akt K 21/99, OTK 2000 Nr 4, poz. 109; 3 lipca 2002 roku, sygn. akt SK 31/01, OTK 2002 Nr 4A, poz. 49; 24 października 2007 roku, sygn. akt SK 7/06, OTK 2007 Nr 9A, poz. 108; 31 marca 2009 roku, sygn. akt SK 19/08, OTK 2009 Nr 3A, poz. 29 oraz z 18 lipca 2011 roku, sygn. akt SK 10/10, OTK 2011 Nr 6A, poz. 58.
[795] Zob. m.in. uchwała SN z dnia 14 stycznia 2010 roku, III SZP 3/09, OSNAPiUS 2010, z. 13-14, poz. 176.

rozciągnięcia omawianego pojęcia także na kwestie wpadkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu[796]. Zdaniem SN, uwzględniając dotychczasowe poglądy w orzecznictwie, orzekanie o prawach podmiotu (gdzie bezwzględnie wymaga się istnienia zasady jawności) następować może poza głównym wątkiem postępowania także wówczas, gdy przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia jest zagadnienie incydentalne, ale jednocześnie doniosłe z uwagi na uwikłanie interesów stron, o których prawach sąd rozstrzyga. Jako przykłady w postępowaniu karnym SN podaje m.in. orzekanie w przedmiocie: wniosku o skazanie bez rozprawy (złożony w trybie art. 335 lub art. 343 k.p.k.), warunkowego umorzenia postępowania (art. 342 k.p.k.), czy też umorzeniu postępowania (art. 340 k.p.k.). Jednocześnie SN wskazuje, że jawne nie muszą być postępowania wpadkowe, które nie rozstrzygają istotnych kwestii, a mają jedynie poboczny wpływ na rozstrzygnięcie głównego przedmiotu postępowania, np. posiedzenie, na którym sąd orzeka w przedmiocie przekazania sprawy do rozpoznania innemu sądowi niż właściwy miejscowo, czy też posiedzenie w przedmiocie przyjęcia poręczenia osoby godnej zaufania. W takich przypadkach nie dochodzi do rozpoznawania i rozstrzygania sprawy, ale do podjęcia decyzji pomocniczej z punktu widzenia rozpoznawania sprawy[797].

Stanowisko SN zasługuje na aprobatę. Posiedzenia sądu, na których zapadają decyzję rozstrzygające główny przedmiot postępowania, jak również wprawdzie incydentalne, ale doniosłe z uwagi na interesy stron, mające kluczowe znaczenie dla poszanowania praw osób, których dotyczą, mieszczą się w kategorii „sprawy", o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i powinny mieć jawny charakter. Sprawy incydentalne, wpadkowe w stosunku do głównego przedmiotu postępowania, które nie rozstrzygają bezpośrednio praw osoby, a dotyczą jedynie głównego wątku nie mieszczą się w konstytucyjnym terminie „sprawy" i nie muszą być jawne. Co należy podkreślić, strona ma prawo wglądu w akta sprawy, nawet jeśli dotyczą one kwestii incydentalnych, które nie mają jawnego charakteru, tj. nie wchodzą w zakres konstytucyjnego pojęcia „sprawy". Jest to bowiem element prawa do obrony.

Jawnego charakteru nie mają również posiedzenia odbywane w toku postępowania przygotowawczego. W tego rodzaju posiedzeniach sąd nie „rozpoznaje" i nie „rozstrzyga" spraw w rozumieniu art. 42 § 2 p.u.s.p., ale co wynika z art. 329 k.p.k. dokonuje jedynie czynności w postępowaniu przygotowawczym. Nawet jeżeliby uznać, że na takich posiedzeniach sądowych następuje „rozpoznawanie i rozstrzyganie sprawy", to za niejawnością tych posiedzeń przemawia okoliczności, iż postępowanie przygotowawcze objęte jest

[796] Zob. uchwała SN z dnia 28 marca 2012 roku, I KZP 26/11, OSNKW 2012 Nr 4, poz. 36.
[797] *Ibidem*.

tajemnicą (por. art. 241 § 1 k.k.). „Rozpoznawaniem i rozstrzyganiem sprawy" są natomiast czynności sądowe podejmowane na posiedzeniach w związku z zaskarżeniem postanowień kończących postępowanie przygotowawcze (art. 306 § 1 k.p.k.). W tym bowiem wypadku sąd orzeka o losach sprawy w zakresie jej głównego przedmiotu[798].

Zasada jawności odnosi się do wszystkich rodzajów postępowań sądowych, których przedmiotem jest główny przedmiot sprawy lub mający doniosłe znaczenie dla poszanowania praw osób. Przesądza o tym treść art. 42 § 2 p.u.s.p., który mówi o postępowaniu jako takim, nie różnicując go na rozprawy oraz posiedzenia[799]. Podobne uregulowania znajdują się ustawach normujących postępowania sądowe – art. 9 k.p.c. oraz art. 10 p.p.s.a., zgodnie z którymi rozpoznawanie spraw odbywa się jawnie. Nieco inną treść dotyczącą jawności postępowania zawiera k.p.k., który w art. 355 wskazuje, że jawnie odbywa się rozprawa. W rozdziale 42 k.p.k. nie ma unormowań dotyczących jawności innych rodzajów posiedzeń, stąd część przedstawicieli doktryny opowiada się za poglądem, że inne posiedzenia poza rozprawą mają niejawny charakter w jej aspekcie zewnętrznym[800]. Z rozumowaniem tym nie sposób się zgodzić. Odmienne i słuszne stanowisko zajął w tej kwestii SN, który wskazał, że brak przepisów o jawności zewnętrznej posiedzeń sądowych nie przesądza o tym, że są one niejawne dla stron postępowania i publiczności, tym bardziej, ze art. 96 § 1 k.p.k. stanowi o prawie stron oraz osób niebędących stronami, jeżeli wykażą interes prawny w rozstrzygnięciu, do wzięcia udziału w posiedzeniu wówczas, gdy ustawa tak stanowi. SN sprecyzował, że jawność zewnętrzna – publiczność rozprawy i posiedzenia, co do istoty, jest taka sama, jako że są one dostępne zarówno dla stron, jak i innych osób, a wyłączenie jawności posiedzenia następować będzie, na podstawie przepisów rozdziału 42 k.p.k. stosowanych przez analogię, w tych samych wypadkach, gdy wyłącza się jawność rozprawy, a więc nigdy nie będzie to dotyczyło ogłoszenia wyroku[801].

We wszystkich postępowaniach sądowych zasadą jest również jawne ogłaszanie wyroku. Przesądza o tym treść art. 326 § 2 k.p.c., art. 418 § 1 k.p.k. (mowa jest o „publicznym" ogłaszaniu wyroku") oraz art. 139 § 2 p.p.s.a. Wyrok kończy bowiem sprawę i orzeka o głównym jej przedmiocie. Mamy zatem w tym wypadku do czynienia z jawnym – publicznym rozpatrzeniem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto ustrojodawca w art.

[798] *Ibidem*.
[799] Pamiętać należy, że termin „posiedzenia" jest szerszy od pojęcia „rozprawy". Rozprawa jest jednym z rodzajów posiedzeń.
[800] Zob. m.in. W. Jasiński, *Jawność zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym*, Państwo i Prawo nr 9/2009, s. 72-73.
[801] Uchwała SN z dnia 25 marca 2004 roku, sygn. akt I KZP 43/03, OSNKW 2004 Nr 4, poz. 39 oraz P. Hofmański, S. Zabłocki, *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Kraków 2006, s. 112.

45 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji RP wprost wskazał, że wyrok ogłaszany jest publicznie i nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków.

Jawność postępowania sądowego, zwłaszcza w jej aspekcie zewnętrznym, wymaga zapewnienia odpowiednich warunków technicznych, głównie w sprawach, w których zainteresowanie publiczności jest duże. W takiej sytuacji należy zapewnić publiczności dostęp na salę sądową poprzez wyznaczenie możliwie największej sali w danym sądzie. Uzasadnionym byłoby również umożliwienie postronnym obserwatorom dostępu do transmisji z posiedzenia na żywo, np. na stronie internetowej sądu (jak czyni chociażby TK) lub umożliwienie nagrywania i przekazywania obrazu przez inne osoby, w tym przedstawicieli mediów.

Zasada jawności powinna zapewniać przede wszystkim skuteczne realizowanie swych interesów przez strony procesu, a w dalszej kolejności również kontrolę społeczną. Unikać należy natomiast sytuacji, w których publiczność mogłaby wywierać presję na skład orzekający emocjonalnym i subiektywnym reagowaniem na przebieg rozprawy. Należy wówczas zapewnić udział policji sesyjnej w posiedzeniu sądowym, która powinna w takich sytuacjach na polecenie składu orzekającego bezwzględnie wypraszać lub usuwać osoby zachowujące się w sposób nieodpowiedni, w tym mające banery albo inne przedmioty mogące chociażby w sposób potencjalny zagrażać składowi orzekającemu[802].

Z jawnością postępowania wiąże się również dokonywanie przekazu telewizyjnego lub radiowego przez dziennikarzy. W procedurze karnej przedstawiciele radia lub telewizji, aby rozpocząć nagrywanie rozprawy muszą uzyskać zezwolenie sądu, przy czym sąd może określić warunki udziału dziennikarzy w rozprawie. Sąd może żądać opuszczenia sali rozprawy przez przedstawicieli mediów, gdy: 1) zakłócają przebieg rozprawy oraz 2) gdy ich obecność mogłaby oddziaływać krępująco na zeznania świadka (na czas przesłuchania danej osoby). Ponadto jeżeli ze względów techniczno-organizacyjnych obecność dziennikarzy utrudnia przebieg rozprawy, sąd ogranicza ich liczbę na sali rozprawy i wskazuje uprawnionych do dokonywania za pomocą aparatury utrwaleń obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy według kolejności zgłoszeń lub na podstawie losowania.

[802] Jako przykład nagannego zachowania publiczności, które mogło wywołać presję na składzie orzekającym niech posłuży sytuacja z 2013 roku w Sądzie Okręgowym w Warszawie podczas, której na posiedzeniu w sprawie karnej dotyczącej odpowiedzialności Czesława Kiszczaka w związku z pacyfikacją kopalni „Wujek" grupa osób z banerem dotyczącym przedmiotu rozprawy zakłócała porządek obrad, a jeden z nich rzucił w sędzię tortem (https://www.gazetaprawna.pl/galerie/897216,duze-zdjecie,1,miernik-rzucil-tortem-w-sedziego-na-rozprawie-kiszczaka-2-miesiace-wiezienia.html [dostęp: 31.12.2022]).

Procedura cywilna i sądowoadministracyjna nie ma wprost wyrażonej w ustawach normatywnej podstawy do tego, aby dziennikarz mógł rejestrować przebieg posiedzenia za pomocą urządzeń utrwalających głos lub obraz. Nie oznacza to, że w tych procedurach dziennikarze są pozbawieni prawa do wnioskowania o rejestrację. Przede wszystkim wskazać należy, że na posiedzenia jawne przedstawiciele mediów mają wstęp na zasadach ogólnych dla publiczności. Natomiast uprawnienie dziennikarzy w postępowaniach cywilnym oraz sądowoadministracyjnym, analogiczne do tego wyrażonego w procedurze karnej, można wywieść z art. 14 Konstytucji RP statuującego wolność prasy i innych środków społecznego przekazu oraz z prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Dotyczy to również postępowań sądowych. Warto jednak podkreślić, że wolność prasy i prawo opinii publicznej do otrzymywania informacji nie ma charakteru absolutnego. Ustalając zasady utrwalania i przekazywania obrazu lub dźwięku przez przedstawicieli środków masowego przekazu sąd powinien każdorazowo badać, czy nie spowoduje to zbyt dalekiej ingerencji w prywatność stron postępowania lub innych osób, szczególnie jeżeli podczas rozprawy będą ujawniane dane osobowe wrażliwe, których stopień nie uzasadnia wprawdzie utajnienia posiedzenia, może natomiast uzasadniać zakaz nagrywania lub rozpowszechniania owych nagrań. W innym wypadku obecność mediów, w tym nagrywanie i przekazywanie przez nich obrazu lub dźwięku z przebiegu posiedzenia może przyczyniać się do wzmocnienia zasady niezawisłości sędziowskiej w jej aspekcie zewnętrznym. Warto zaznaczyć, że sędzia *nota bene* nie ma wpływu na treść publikacji medialnych i kształtowanie sprawy przez środki masowego przekazu. Natomiast zgadzając się na nagrywanie i przekazywanie dźwięku lub obrazu z posiedzeń skład orzekający ma przynajmniej świadomość, że jego zachowanie nie zostanie zniekształcone przez subiektywne oceny dziennikarzy w relacji prasowej. Publikacja z nagrań posiedzenia sądu może zostać jednakże przedstawiona przez nierzetelnego dziennikarza w sposób tendencyjny, zmanipulowany, w szczególności, gdy obejmuje ona wypowiedzi wyrwane z kontekstu lub przedstawia argumenty tylko jednej ze stron postępowania. Najczęściej dochodzi do tego typu sytuacji w sprawach karnych, gdy w mediach przedstawiane mogą być wyłącznie okoliczności poszlakowe wskazujące na winę oskarżonego[803]. Tendencyjna publikacja może wywołać niezadowolenie społeczne, a nawet protesty oraz

[803] Podobne zagrożenia zauważa B. Wójcicka, *Postępowanie karne a środki masowego przekazu*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica 1985, s. 146 oraz N. Gill, *Dziennikarskie formy sprawozdawczości sądowej*, Studia Prawnicze nr 2/2005, s. 75.

przedwczesne osądzenie sprawcy przestępstwa, co zagraża zasadzie domniemania niewinności. Dlatego też wyrażając zgodę na nagrywanie posiedzenia sądowego przez przedstawicieli mediów skład orzekający powinien zbadać również, czy wnioskujący dziennikarze zapewniają rzetelność przekazywania informacji, aby nie czynić z sędziego osoby stronniczej, podczas gdy z jego zachowania na sali rozpraw cecha ta nie wynika. Tomasz Kacperski postuluje, aby sąd decydował również o samej publikacji, skoro decyduje już o dopuszczeniu mediów na salę rozpraw[804]. Podchodzę krytycznie do tego poglądu. Moim zdaniem, wyrażenie zgody sądu na publikację nagrania z posiedzenia, jest nie do pogodzenia z wolnością słowa oraz wolnością prasy i wprowadza pewną formę cenzury. Kwestia ta może być natomiast rozstrzygana w postępowaniu cywilnym w sprawie z powództwa osoby, której dobra osobiste zostały publikacją naruszone. Sąd może również w ramach zabezpieczenia powództwa wstrzymać publikację określonych materiałów do czasu rozstrzygnięcia sporu.

W regulacjach prawa międzynarodowego dopuszcza się możliwość ograniczenia jawności postępowań sądowych w aspekcie zewnętrznym. W tym zakresie art. 6 ust. 1 *EKPC* wskazuje, że wyłączenie prasy i publiczności z całości lub części rozprawy sądowej może nastąpić „ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości". Analogicznie w art. 14 ust. 1 MPPOiP wskazano, że „Prasa i publiczność mogą być wykluczone z całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w demokratycznym społeczeństwie albo jeżeli interes życia prywatnego stron tego wymaga, albo w stopniu, w jakim sąd uzna to za bezwzględnie konieczne w szczególnych okolicznościach, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości; jednakże każde orzeczenie sądu wydane w jakiejkolwiek sprawie karnej lub cywilnej będzie publicznie ogłoszone, z wyjątkiem przypadków, gdy wymaga tego interes młodocianych lub gdy sprawa dotyczy sporów małżeńskich albo opieki nad dziećmi". ETPC dopuszcza wyłączenie jawności również w postępowaniach przyspieszonych, gdzie skrócone są procedury, w szczególności jeżeli ich celem jest wymierzenie oskarżonemu łagodniejszej kary[805]. ETPC dopuszcza również

[804] T. Kacperski, *Niektóry aspekty prawne i teleologiczne udziału środków masowego przekazu w postępowaniu karnym,* Wojskowy Przegląd Prawniczy nr 4/1981, s. 448. Zagadnie to porusza również Norbert Gill (N. Gill, *op. cit.*, s. 81-82)

[805] Wyrok ETPC z dnia 18 października 2006 roku w sprawie Hermi przeciwko Włochom, skarga nr 18114/02, HUDOC.

wyłączenie jawności w postępowaniu odwoławczym oraz w przedmiocie nadzwyczajnych środków zaskarżenia wskazując, że osobiste stawiennictwo stron nie ma już na tym etapie tak dużego znaczenia jak w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Postuluje jednak, aby przy wyłączaniu jawności na dalszych etapach postępowania brać pod uwagę zakres kognicji sądu odwoławczego, charakter tego postępowania, ochronę interesów oskarżonego oraz czy przedmiotem analizy sądu odwoławczego są kwestie prawne, czy też kwestie faktyczne, postulując jawność postępowania w tym drugim przypadku[806]. Rozpoznanie sprawy bez publiczności jako wyjątek od zasady jawności postępowania sądowego uzasadniony jest ochroną nadrzędnych wartości związanych z uzasadnionym interesem prywatnym uczestników postępowania lub innych podmiotów albo z interesem publicznym.

Krajowy standard w zakresie uzasadnionego ograniczenia jawności postępowania sądowego wyznacza art. 45 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którym „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny". Ustrojodawca w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP posługuje się wprawdzie terminem „rozprawy", to jednak ustrojowe przypadki wyłączenia jawności należy również odnieść do posiedzenia. Warto również podkreślić, że art. 45 ust. 2 Konstytucji RP stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji należy uwzględnić wszystkie te elementy występujące w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które nie występują w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Wymogami ogólnymi wyłączenia jawności wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP będą: zachowanie wyłącznie ustawowej formy oraz zachowanie istoty ograniczanego prawa, a także konieczności jego ograniczenia[807].

Posługując się pojęciami konstytucyjnymi można dokonać podziału powodów wyłączenia jawności postępowania sądowego na dwie grupy: 1) względy publiczne – moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz 2) względy prywatne uczestników postępowania – ochrona życia prywatnego stron i inny ważny interes prywatny stron. W tym drugim przypadku wyłączenie jawności powinno odbywać się na wniosek

[806] Zob. wyroki ETPC z dni: 22 lutego 1984 roku w sprawie Sutter przeciwko Szwajcarii, skarga nr 8209/78, HUDOC; 2 marca 1987 roku w sprawie Monnell i Morris przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 9562/81, nr 9818/82, HUDOC; 26 maja 1988 roku w sprawie Ekbatami przeciwko Szwecji, skarga nr 10563/83, HUDOC; 19 grudnia 1989 roku w sprawie Kamasiński przeciwko Austrii, skarga nr 9783/82, HUDOC; 29 października 1991 roku w sprawie Helmers przeciwko Szwecji, skarga nr 11826/85, HUDOC; 21 września 1993 roku w sprawie Kremzov przeciwko Austrii, skarga nr 12350/86, HUDOC; 19 lutego 1996 roku w sprawie Botten przeciwko Norwegii, skarga nr 16206/90, HUDOC oraz 22 lutego 1996 roku w sprawie Bulut przeciwko Austrii, skarga nr 17358/90, HUDOC.

[807] Zob. A. Kościółek, *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, Przegląd Sądowy nr 5/2021, s. 26-27.

zainteresowanego. Inny podział proponuje Małgorzata Zimna. Dzieli ona powody wyłączenia jawności postępowania sądowego na trzy grupy: 1) ogólne powody wyłączenia – uzasadnione ze względu na dobre obyczaje, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo państwa; 2) specjalne powody wyłączenia – uzasadnione interesem małoletniego albo potrzebą poszanowania prywatności stron oraz 3) szczególne okoliczności – uzasadnione szczególnymi względami chroniącymi interes wymiaru sprawiedliwości[808]. Do powyższego podziału dodałbym także inny ważny interes prywatny uczestników postępowania.

Regulacje ustawowe w zakresie ograniczenia jawności muszą spełniać standardy konstytucyjne oraz międzynarodowe, przy czym dopuszcza się możliwość dookreślania pojęć używanych w ustawie zasadniczej oraz aktach prawa międzynarodowego w celu pozostawienia sądowi mniejszej swobody interpretacyjnej w tej ważnej dla ochrony niezawisłości zasady. W doktrynie postuluje się ponadto, że wyłączenie jawności postępowania sądowego powinno być stosowane z umiarem, w niezbędnym zakresie, zwłaszcza w sprawach, które skupiają uwagę opinii publicznej, aby nie narazić się na zarzut chęci ukrycia ważnej informacji przed społeczeństwem[809]. Powody wyłączenia jawności, jako wyjątki od zasady, nie powinny być również interpretowane w sposób rozszerzający, a ich stosowanie powinno uwzględniać okoliczności konkretnej sprawy, szczególnie w przypadkach zaistnienia przesłanek fakultatywnych. Każda sprawa wymaga uwzględnienia indywidualnych okoliczności i konkretnych przesłanek. Wyłączenie jawności musi jawić się jako warunek niezbędny dla zachowania gwarancji ochrony interesu publicznego lub ważnych interesów prywatnych. Bezprawne wyłączenie jawności postępowania prowadzi do wady proceduralnej i może skutkować nieważnością postępowania[810].

Przesłanki ograniczeń jawności postępowania zostały uregulowane we wszystkich aktach ustawowych normujących procedury sądowe.

W postępowaniu karnym niejawna z mocy prawa jest rozprawa, która dotyczy: 1) wniosku prokuratora o umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i zastosowanie środka zabezpieczającego oraz 2) sprawy o pomówienie lub znieważenie, chyba pokrzywdzony złoży wniosek o jawne odbycie rozprawy (art. 359 k.p.k.). Sąd może natomiast wyłączyć jawność rozprawy w całości albo w części: 1) jeżeli jawność mogłaby: wywołać zakłócenie spokoju publicznego, obrażać dobre obyczaje, ujawnić okoliczności, które ze

[808] M. Zimna, *Wyłączenie jawności rozprawy jako gwarancja ochrony interesów uczestników postępowania karnego*, Prokuratura i Prawo nr 9/2016, s. 88.
[809] Zob. A. Murzynowiski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 188.
[810] Zob. J. Bodio [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, red. A. Jakubecki, Kraków 2005, s. 45.

względu na ważny interes państwa powinny być zachowane w tajemnicy, naruszyć ważny interes prywatny, również 2) jeżeli choćby jeden z oskarżonych jest nieletni lub na czas przesłuchania świadka, który nie ukończył 15 lat oraz 3) na żądanie osoby, która złożyła wniosek o ściganie (art. 360 § 1). We wszystkich tych przypadkach sprawa odbywa się jawnie jeżeli prokurator sprzeciwi się wyłączeniu jawności (art. 360 § 2)

W postępowaniu cywilnym sąd z urzędu (obligatoryjnie) zarządza odbycie całego posiedzenia lub jego części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża porządkowi publicznemu lub moralności lub jeżeli mogą być ujawnione okoliczności objęte ochroną informacji niejawnych (art. 153 § 1 k.p.c.). Podobnie postąpi sąd jeżeli w toku posiedzenia mogą być ujawnione okoliczności stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, a strona złoży stosowny wniosek (art. 153 § 1^1). Natomiast fakultatywnie sąd zarządzi odbycie posiedzenia lub jego części przy drzwiach zamkniętych na wniosek strony, jeżeli podane przez nią przyczyny uzna za uzasadnione lub jeżeli roztrząsane być mają szczegóły życia rodzinnego (art. 153 § 2). Istnieje również kategoria posiedzeń, które mają charakter niejawny z mocy prawa i są rozpoznawane przy drzwiach zamkniętych. Są to sprawy: małżeńskie (art. 427), z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 479^{33}), oraz opiekuńcze osób małoletnich (art. 575^1).

Regulacje postępowania sądowoadministracyjnego są zbieżne z analogicznymi unormowaniami procedury cywilnej. Sąd administracyjny z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne (art. 96 § 1 p.p.s.a.). Tak samo postąpi sąd na wniosek strony, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny (art. 96 § 2).

Należy podkreślić, że wszystkie wymienione podstawy prawne dotyczą ograniczenia jawności zewnętrznej postępowań sądowych. Jawność wewnętrzna nie może być ograniczona, ponieważ strona byłaby wówczas pozbawiona możności obrony swych praw. Wyłączenie jawności oznacza zatem, że wszystkie przedstawione informacje na sali sądowej objęte są tajemnicą, a niedopuszczalność udziału czynnika społecznego oraz ograniczenie dostępu do informacji mają co do zasady charakter zupełny.

Do najbardziej istotnych zmian w zakresie funkcjonowania zasady jawności posiedzeń sądowych należą regulacje wprowadzone ustawą z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,

innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[811]. Początkowo wskazano, że na czas epidemii chorobą zakaźną COVID-19 nie przeprowadza się rozpraw i posiedzeń jawnych, z wyjątkiem rozpraw i posiedzeń jawnych w sprawach pilnych (określonych w art. 4 i 5). Stan taki trwał do dnia 16 maja 2020 roku, tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozpowszechnianiem się wirusa SARS-CoV-2[812], która wprowadziła zasadę, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według Kodeksu postępowania cywilnego rozprawę lub posiedzenie jawne przeprowadza się przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (posiedzenie zdalne), z tym że osoby w nim uczestniczące, w tym członkowie składu orzekającego, nie muszą przebywać w budynku sądu. Wyjątkowo istnieje możliwość rozpoznania sprawy na rozprawie lub posiedzeniu jawnym w budynku sądu, gdy nie wywoła to nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nich uczestniczących. Ustawodawca przewidział również możliwość przeprowadzenia posiedzenia niejawnego we wszystkich tych sprawach, w których nie można przeprowadzić posiedzenia zdalnego, a przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego nie jest konieczne. Ocenę w tym przedmiocie podejmuje przewodniczący, wydając odpowiednie zarządzenie. Od zarządzenia tego nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

Oceniając zgodność powyższych regulacji z konstytucyjnymi przypadkami wyłączenia jawności posiedzeń sądowych wskazać należy, że ustrojodawca w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP nie wskazał wprost przesłanki ochrony zdrowia jako jednej z przyczyn wyłączenia jawności. Wydaje się jednak, że ograniczenie jawności posiedzeń sądowych ze względu na pandemię choroby zakaźnej może być uzasadnione ze względu na wymienioną w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP przesłankę bezpieczeństwa państwa i porządek publiczny rozumiane jako stan, w którym zapewniona jest ochrona podstawowych praw i wolności obywatelskich, w tym życia i zdrowia. Można zatem przyjąć, że ograniczenie lub wyłączenie jawności posiedzeń sądowych ze względu na pandemię zakaźnej choroby COVID-19, która naraża społeczeństwo na utratę zdrowia lub życia mieści się w granicach art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Pozostaje zatem jeszcze

[811] Dz. U. z 2021 roku, poz. 2095. Unormowania te były wynikiem pandemii zakaźnej choroby COVID-19 wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Początkowo, w dniu 17 listopada 2019 roku, rozpoczęła się jako epidemia, a w dniu 11 marca 2020 roku została uznania przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) za pandemię.
[812] Dz. U. z 2020 roku, poz. 875.

odpowiedź na pytanie, czy mieści się granicach art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (stanowiącego *lex generalis* w stosunku do art. 45 ust. 2 Konstytucji RP). W pierwszej kolejności warto zauważyć, że ustawodawca jako zasadę przewidział przeprowadzenie rozpraw i posiedzeń jawnych przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (forma zdalna). Wyjątkiem jest możliwość przeprowadzenia rozprawy i posiedzenia jawnego w budynku sądu, gdy nie spowoduje to nadmiernego zagrożenia dla osób uczestniczących w posiedzeniu sądu. Odnośnie posiedzenia w formie zdalnej, to należy zapewnić w nim uczestnictwo nie tylko stron postępowania, świadków, itd., ale również publiczności, np. poprzez wysłanie linku do transmisji online, z zachowaniem tych samych wymogów co w przypadku posiedzeń w budynku sądu, czyli weryfikacji tożsamości osób uczestniczących – choćby pod kątem ich pełnoletności, możliwości usunięcia z transmisji osoby, która zakłóca spokój posiedzenia, zakazu obecności świadków, którzy nie złożyli jeszcze zeznań, itp. Wydaje się zatem, że posiedzenia zdalne spełniają wymogi jawności, pod warunkiem dopuszczalności do niego stron postępowania oraz publiczności. Negatywnie należy natomiast ocenić możliwość wyłączenia jawności zewnętrznej posiedzenia poprzez zarządzenie przewodniczącego ze względu na przesłankę niemożności rozpoznania sprawy na posiedzeniu w formie zdalnej (np. w wyniku problemów technicznych) oraz nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nich uczestniczących w razie posiedzenia w budynku sądu. O ile ograniczenie to spełnia cechy konieczności oraz nie narusza istoty prawa (ponieważ jawność wewnętrzna nie zostaje ograniczona, a to ona stanowi istotę jawności jako całości), to jednak nie zostaje zachowany wymóg regulacji ustawowej. O wyłączeniu jawności decyduje bowiem przewodniczący w formie zarządzenia, co jest sprzeczne z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[813] . *De lege ferenda* należy wprowadzić jasne ustawowe kryteria wyłączenia jawności posiedzeń sądowych w jej aspekcie zewnętrznym na czas zagrożenia zdrowia i życia spowodowane pandemią choroby COVID-19, nie pozostawiając swobody oceny w tym zakresie przewodniczącemu składu orzekającego. Jednym z takich kryteriów mogłaby być ilość zakażeń w przeliczeniu na liczbę mieszkańców rejonu lub okręgu, w którym znajduję się dany sąd, czy też możliwości techniczne sądu w kontekście zapewnienia publiczności bezpiecznego odstępu od siebie na czas posiedzenia.

Warto dodać, że w następstwie zarządzeń prezesów w większości sądów, w szczególności w początkowym okresie epidemii, zmieniono dostęp do budynków sądowych na

[813] Zob. A. Machnikowska, *Zasada jawności w postępowaniu procesowym – modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia*, Polski Proces Cywilny nr 1/2022, s. 113-116

czas epidemii (94%, tj. 370 z 392). Spośród nich w zdecydowanej większości doszło do ograniczenia lub zakazania wstępu publiczności do sądu (88%, tj. 345 z 392). Ograniczenia te były najczęściej związane z wymogiem uzyskania zgody prezesa sądu na udział w posiedzeniu w charakterze publiczności, czy też ograniczeniem limitu wstępu na takie posiedzenie[814]. Z czasem ograniczenia te znoszono i łagodzono[815].

Reasumując, głównymi adresatami i beneficjentami zasady jawności są uczestnicy postępowania. Zapewnia im ona możliwość udziału w postępowaniu, a poprzez to ochronę praw i realizację własnych interesów. Dlatego też w regulacjach prawnych nie ma możliwości całkowitego wyłączenia jawności w aspekcie wewnętrznym. Natomiast w aspekcie zewnętrznym jawność pełni pozytywną rolę w postaci kontroli społecznej nad przebiegiem postępowania oraz zapewnia dostęp do informacji w sprawach o dużym zainteresowaniu opinii publicznej. Należy pamiętać, że władza sądownicza w przeciwieństwie do władzy ustawodawczej i wykonawczej nie pochodzi z wyborów powszechnych, dlatego obywatele nie mają możliwości udzielenia aprobaty ani dezaprobaty wobec przedstawicieli tej gałęzi władzy. Zasada niezawisłości sędziowskiej uniemożliwia bezpośredni wpływ na jej kształtowanie przez obywateli. Jak słusznie wskazał Mateusz Kostro jawność zewnętrzna jest „jedynym instrumentem umożliwiającym sprawowanie kontroli niezbędnej do prawidłowej pracy każdego, nawet najlepiej wykształconego i moralnie ukształtowanego ciała. Kontrola ta możliwa jest jedynie dzięki zapewnieniu obywatelom informacji o funkcjonowaniu władzy sądowniczej (…) Brak takiej informacji powodowałby z jednej strony nieufność obywateli wobec przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, z drugiej zaś wpływałby negatywnie na motywację przedstawicieli zawodu sędziego do prawidłowej służby”[816]. Jawność zewnętrzna wzmacnia w ten sposób niezawisłość sędziowską w aspekcie zewnętrznym. Stawarza bowiem obywatelom możliwość kontroli podatności sędziego na czynniki inne niż wskazane w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Korzystne oddziaływanie zasady jawności na niezawisłość dostrzega również TK, którego zdaniem zasada jawności „ma na celu zapewnienie bezstronności

[814] B. Pilitowski, B. Kociołowicz-Wiśniewska, *Obywatelski Monitoring Sądów 2020*, Toruń 2020, s. 19-20.
[815] Ze stanem na czerwiec 2020 roku w 55,7% sądów istniały ograniczenia dotyczące udziału publiczności w rozprawach. W 37,6% sądów całkowicie zakazano takiego udziału (B. Pilitowski, B. Kociołowicz-Wiśniewska, *Raport z przestrzegania w Polsce zasady jawności procesu i publicznego ogłoszenia wyroku w czerwcu 2020*, Toruń 2020, s. 5).
[816] M. Kostro, *Udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości jako realizacja zasady publiczności,* Białostockie Studia Prawnicze z. 21/2016, s. 107. Wpływ zasady jawności postępowania sądowego na niezawisłość sędziowską dostrzegano już w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Jeden z przedstawicieli tamtego okresu, Wacław Miszewski twierdził, że sędzia, który pozostaje pod czujnym okiem społeczeństwa pozostaje pod wpływem ocen moralnych powstrzymujących go przed dowolnością i arbitralnością (W. Miszewski, *Jawność w procesie cywilnym w związku z przepisami kodeksu postępowania cywilnego,* Nowy Proces Cywilny nr 1/1933, s. 12).

sędziego, prawidłowości przebiegu postępowania, mobilizuje sąd do większej staranności i sumienności przy dokonywaniu czynności procesowych”[817]. Pamiętać należy, że jawność zewnętrzna może również wywoływać negatywne następstwa związane chociażby z zagrożeniem porządku publicznego, moralności oraz uzasadnionym interesem stron, uczestników postępowania lub innych podmiotów. Stąd pozytywnie należy ocenić instytucję wyłączenia jawności. Pamiętać jednak należy, że unormowania ograniczające jawność zewnętrzną spełniać muszą standardy określone w art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 2 Konstytucji RP.

2.2 Swobodna ocena dowodów

Obowiązująca we wszystkich rodzajach postępowaniach sądowych zasada swobodnej oceny dowodów jest gwarancją niezawisłości sędziego na etapie postępowania dowodowego[818]. Ma ona na celu umożliwienie sądowi dokonanie ustaleń faktycznych będących podstawą rozstrzygnięcia. W postępowaniu dowodowym nie można bowiem wykluczyć ryzyka powstania sprzeczności związanych z przeprowadzonymi środkami dowodowymi, np. odmienne zeznania świadków, rozbieżne opinie biegłych, itp. Zagwarantowanie realizacji trafnego ustalenia prawdy materialnej zależy przede wszystkim od prawidłowości, szybkości i efektywności przeprowadzonych dowodów. Ich ocena polega na kontroli pod kątem dopuszczalności, przydatności oraz wiarygodności dla podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Dlatego też konsekwencje błędów w ustaleniach faktycznych poprzedzone oceną dowodów w postaci nietrafnej decyzji procesowej mogą być daleko idące dla praw i wolności obywatela w konkretnej sprawie. Zasada ta powinna być zatem ukształtowana w sposób, który stwarza optymalne warunki do ustalenia prawdy materialnej – czyli konkretnego układu zdarzeń, które sąd ma obowiązek poznać.

Przeciwieństwem zasady swobodnej oceny dowodów jest legalna ocena typowa dla procedur inkwizycyjnych[819]. W jej myśl ustawa powinna wprowadzać kryteria przekonywalności konkretnych środków dowodowych i ich rolę w ustalaniu faktów[820]. Oznacza to, że istnieją pewne wiążące sędziego wskazówki jak należy oceniać poszczególne

[817] Wyrok TK z dnia 2 października 2006 roku, sygn. akt SK 34/06, OTK 2006 Nr 9A, poz. 118.
[818] Zob. wyrok SN z dnia 16 lutego 2005 roku, sygn. akt I UK 190/04, LEX nr 603751. Zasada swobodnej oceny dowodów nie obowiązuje w systemie prawa *common law*, ponieważ zachowały się tam reguły prawnej oceny środków dowodowych wyrażone w systemie zasad dowodowych *law of evidence* (S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009, s. 252).
[819] Procedury inkwizycyjne są charakterystyczne dla okresu późnego feudalizmu.
[820] D. Zalikowska, *Zasada swobodnej oceny dowodów w postępowaniu karnym*, Kortowski Przegląd Prawniczy nr 4/2014, s. 2.

dowody, gdzie jedne miały bardziej doniosłą wartość dowodową od innych. W polskich postępowaniach sądowych oraz w większości krajów kontynentu europejskiego nie ma żadnych przejawów legalnej oceny dowodów[821]. Ustawodawca w ustawach procesowych nie formułuje kryteriów oceny poszczególnych środków dowodowych. Przyjęcie swobodnej oceny dowodów w prawie procesowym oznacza, że nie istnieją żadne dyrektywy, które nakazywałyby sądowi ustosunkowanie się w sposób konkretny do każdego z przedstawionych dowodów oraz nie wprowadzają wartościowania dowodów[822].

Zasad swobodnej oceny dowodów została wskazana we wszystkich ustawach regulujących postępowanie sądowe. W postępowaniu karnym wyraża ją art. 7 k.p.k., zgodnie z którym „Organy postępowania kształtują swe przekonanie na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, ocenianych swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego". Kodeks postępowania cywilnego w art. 233 § 1 wyraża powyższą zasadę w ocenie przez sąd wiarygodności i mocy dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. Natomiast p.p.s.a. w zakresie postępowania dowodowego przez sądem administracyjnym odsyła do przepisów k.p.c. stosowanych odpowiednio (art. 106 § 5 p.p.s.a.). Swobodna ocena dowodów jest zatem zasadą procesu karnego oraz cywilnego w myśl, której sąd ustala okoliczności faktyczne na podstawie całokształtu zebranego materiału dowodowego ocenianych według własnego przekonania, kierując się wskazaniami zasad prawidłowego rozumowania, wiedzy i doświadczenia życiowego.

Przyznanie sądowi prawa do swobodnej oceny dowodów oznacza, że przy ustalaniu stanu faktycznego sądowi przysługuje prawo przyznania określonym środkom dowodowym cechy wiarygodności oraz odmowie przyznania takiego waloru innym dowodom poprzez własną swobodną ocenę, która nie może być jednak dowolna, tj. sprzeczna z wewnętrznym przekonaniem sędziego, jego wiedzą, doświadczeniem życiowym oraz wskazaniami zasad prawidłowego rozumowania. Sąd powinien w sposób bezstronny i racjonalny rozważyć całość materiału dowodowego, dokonując oceny ich wagi i mocy w odniesieniu do pozostałych środków dowodowych zgromadzonych w sprawie[823]. Istota swobodnej oceny dowodów polega na niekrępowaniu sędziego odgórnymi kryteriami formalnymi oraz regułami prawnymi, które

[821] Zasada swobodnej oceny dowodów nie obowiązuje w systemie prawa *common law*, ponieważ zachowały się tam reguły prawnej oceny środków dowodowych wyrażone w systemie zasad dowodowych *law of evidence* (zob. S. Waltoś, *Proces karny…, op. cit.*, s. 252).
[822] Zob. wyrok SN z dnia 11 lipca 1977 roku, sygn. akt V KR 92/77, OSNKW 1978 Nr 6, poz. 67.
[823] Zob. wyroki SN z dnia 5 lutego 2002 roku, sygn. akt I PKN 848/00, LEX nr 560529 oraz z dnia 14 grudnia 2006 roku, sygn. akt I UK 161/06, LEX nr 950393.

wyznaczałaby sposób dokonywania tej oceny. Ocena taka ma w jak największym stopniu doprowadzić do ustaleń faktycznych zgodnych z rzeczywistością. Henryk Mądrzak wskazuje, że dowolna ocena dowodów odnosi się do ogólnego wrażenia sądu jakie sobie wyrobił o okolicznościach sprawy bez narzucania mu jakichkolwiek kryteriów oceny[824].

W ocenie SN zasada swobodnej oceny dowodów nie jest tylko prawem sądu, ale również jego obowiązkiem. Obowiązek ten dotyczy: „po pierwsze – wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału, po drugie – uwzględnienia wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu, po trzecie – skonkretyzowania okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu poszczególnych dowodów mających znaczenie dla oceny ich mocy i wiarygodności, po czwarte – wskazania jednoznacznego kryterium oraz argumentacji pozwalającej – wyższej instancji i skarżącemu – na weryfikację dokonanej oceny w przedmiocie uznania dowodu za wiarygodny bądź też jego zdyskwalifikowanie, po piąte – przytoczenia w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia dowodów, na których sąd się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności”[825]. Każdy środek dowodowy zarówno osobowy, jak i nieosobowy podlega równej i wszechstronnej ocenie bez względu na jego moc i znaczenie dla wyniku procesu. Ocenie takiej podlega także dowód, który choćby wydawał się na pierwszy rzut oka całkowicie nieprzydatny dla rozstrzygnięcia danej sprawy, ale pomimo to został przeprowadzony. Dopiero po dokonaniu takiej oceny sędzia może stwierdzić jakie dowody spośród przeprowadzonych mają istotniejsze znaczenie jako podstawa ustaleń faktycznych[826]. Swobodnej ocenie podlegają wszystkie dowody zgromadzone w danej sprawie, o których sąd powziął informację lub uzyskał do nich dostęp w ramach postępowania. Sędzia nie może oceniać poszczególnych dowodów w oderwaniu od reszty materiału dowodowego. Ocena ta musi być oparta na całokształcie materiału dowodowego, a kryterium to polega na kontroli sądu wyższej instancji[827].

Zasada swobodnej oceny dowodów nie oznacza oceny dowolnej. Istnieją bowiem kryteria, którymi powinien kierować się sędzia dokonując „swobodnej oceny”. Słowo „swobodna” używane jest w kontekście antonimu pojęcia „legalnej oceny”, co oznacza brak wartościowania dowodów ze względu na ich rodzaje, nie jest natomiast równoznaczne z dowolnością. Swobodną ocenę dowodów wyznaczają kryteria: 1) wszechstronnego (całościowego, kompleksowego) rozważania materiału dowodowego; 2) zasad prawidłowego

[824] H. Mądrzak (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2003, s. 66-67.
[825] Wyrok SN z dnia 29 września 2000 roku, sygn. akt V CKN 94/00, LEX nr 52589.
[826] Por. wyrok SN z dnia 16 listopada 1994 roku, sygn. akt II CRN 176/93, OSNC 1994 Nr 10, poz. 197.
[827] Zob. wyroki SN z dni: 3 czerwca 1974 roku, sygn. akt II CR 273/74, LEX nr 7510; 19 marca 1975 roku, sygn. akt III CRN 489/74, LEX nr 7676 oraz 29 marca 1977 roku, sygn. akt I CR 71/77, LEX nr 7923.

rozumowania (logiki); 3) wskazań wiedzy; 4) wskazań doświadczenia życiowego i własnego przekonania. Nie są to kryteria zbyt precyzyjne, natomiast mają duże znaczenie dla kształtu rozstrzygnięcia. Ich rozumienie musi być zatem odczytywane z poglądów doktryny oraz judykatury. Wymagają bowiem interpretacji i doprecyzowania. Należy ponadto podkreślić, że wprawdzie w art. 233 § 1 k.p.c. nie zostały wprost wskazane kryteria logiki, wiedzy i doświadczenia życiowego, to jednak ich zastosowanie pozostaje aktualne również w procedurze cywilnej[828].

Swobodna ocena dowodów nie może prowadzić do oceny wybiórczej. Ponadto sąd powinien brać pod uwagę w procedurze cywilnej negatywne zachowania stron polegające na odmowie przedstawienia dowodu lub przeszkodom stawianym w jego przeprowadzeniu wbrew postanowieniu sądu (art. 233 § 2 k.p.c.), natomiast w procedurze karnej respektować zasadę *nemo se ipsum accusare tenetur*, tj. nikt nie ma obowiązku zgłaszania dowodów przeciwko sobie. Powyższe odrębności procedur cywilnej i karnej mają duże znaczenie dla oceny dowodów. Stąd należy pamiętać, że w postępowaniu cywilnym sąd poddaje swobodnej ocenie również negatywne zachowania stron w zakresie przeprowadzenia konkretnych dowodów. W procedurze karnej jest to niedopuszczalne.

Nie ulega wątpliwości, że ocena dowodów dokonana przez sąd powinna być przede wszystkim oparta na regułach logicznego myślenia i konstruowania wniosków poprawnych logicznie. Zarówno własne przekonanie, jak i doświadczenie życiowe sędziego nie mogą naruszać zasady logiki formalnej, tj. logicznego powiązania wniosków z zebranym w sprawie materiałem[829]. Na proces prawidłowego (logicznego rozumowania) jako kryterium oceny dowodów składa się szereg operacji myślowych takich jak: wnioskowanie, dowodzenie, sprawdzanie i uzasadnianie. Ważnym wyznacznikiem w zasadzie logicznego rozumowania w procedurze karnej jest art. 4 k.p.k., w którym ustawodawca wskazał, że sąd powinien badać i uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i niekorzyść oskarżonego. Orzekając o winie oskarżonego sędzia winien zatem w sposób zgodny z logiką ocenić, czy dowody (zwłaszcza te pośrednie – charakterystyczne dla postępowań poszlakowych) przesądzają o skazaniu.

Odnosząc się natomiast do kryterium wskazań wiedzy stwierdzić należy, że wiedzę tą możemy podzielić na wiedzę zewnętrzną oraz wiedzę wewnętrzną. Pierwsza z nich oznacza

[828] Zob. podobnie E. Pędziałek-Kunert, *Realizacja zasada swobodnej oceny dowodów w procesie cywilnym i karnym w kontekście orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Ius et Administratio nr 2/2017, s. 7.
[829] Zob. orzeczenie SN z dnia 26 listopada 1949 roku, sygn. akt WaC 156/49, Demokratyczny Przegląd Prawniczy nr 3/1950, s. 61 oraz wyrok SN z dnia 9 grudnia 2009 roku, sygn. akt IV CSK 290/09, LEX nr 560607.

znajomość przez sędziów przepisów, doktryny i orzecznictwa. Natomiast wiedza zewnętrzna związana jest z kwestiami wymagającymi wiadomości specjalnych. Stąd uzyskuje się ją zwykle z opinii biegłych lub innych dostępnych źródeł różnych dziedzin naukowych[830]. W realizacji oceny dowodów sędzia może posługiwać się wyłącznie wiedzą zewnętrzną (ogólną). W zakresie wiedzy wewnętrznej (specjalistycznej) korzysta z pomocy biegłych. Pamiętać należy, że opinie biegłych są również dowodami, które podlegają takiej samej ocenie jak wszystkie pozostałe zgromadzone w sprawie.

Natomiast pojęcie „doświadczenia życiowego" używanego w kontekście oceny dowodów oznacza wiadomości zdobyte na podstawie obserwacji, przeżyć, znajomości faktów życia społecznego, rzeczy, ludzi oraz zasób umiejętności i praktyka zawodowa. Badanie, czy ocena dowodów została dokonana zgodnie z doświadczeniem życiowym jest trudne, a w wielu przypadkach wręcz niemożliwe. Przede wszystkim nie ma żadnych reguł i kryteriów tego badania, ponieważ doświadczenie życiowe jest indywidualną sprawą każdego sędziego i zwykle składa się na nie jakiś system aksjologiczny[831]. Tomasz Kanty wskazuje, że doświadczenie życiowe jest postacią wiedzy ogólnej (nie o konkretnym zdarzeniu), a ściślej metodą porządkowania elementów takiej wiedzy w pewne prawidłowości[832]. Doświadczenie życiowe ma służyć ocenie dowodów, a nie ją zastępować, w szczególności nie można „nadbudowywać" treści wynikającej z dowodu treściami wynikającymi z doświadczenia. To ostatnie pojęcie ma w tym przypadku charakter komplementarny. Ponadto doświadczenie życiowe musi ustępować przed zasadami wiedzy i zasadami prawidłowego rozumowania (logiki), które w kontekście dowodów są metodami oceny bardziej obiektywnymi. Jednakże doświadczenia życiowego sędziego jako metody oceny dowodów nie można całkowicie pominąć. Można je bowiem poczytywać jako „ostatnią deskę ratunku", gdy pozostałe kryteria oceny zawiodą.

Doświadczenie życiowe należy łączyć z własnymi przekonaniami sędziego. Oba te pojęcia określają czynnik ideologiczny oceny dowodów, przez który rozumieć należy świadomość społeczną sędziego oraz wypracowany system wartości moralnych. Elementy te służą nie tylko do oceny dowodów, ale również ustalenia zakresu pojęć prawnych, którymi posługują się normy. Doświadczenie życiowe oraz przekonania sędziego są wyznacznikiem jego inteligencji, zdolności kojarzenia oraz charakteru, które są kluczowe dla zdolności

[830] Por. wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2002 roku, sygn. akt II UKN 555/01, LEX nr 572008 oraz M. Rogalski, *op. cit.*, s. 108-109.
[831] Zob. J. Skorupka, *Zasada swobodnej oceny dowodów i zasada legalnej oceny dowodów* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego. Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, t. III, cz. 2, Warszawa 2014, s. 1192.
[832] T. Kanty, *Doświadczenie życiowe a ocena dowodów w procesie karnym*, Państwo i Prawo nr 7/2018, s. 27.

poznawczej mającej nieprzecenione znaczenie dla czynienia ustaleń stanu faktycznego w oparciu o ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Swobodna ocena dowodów jest metodą w wyniku, której sąd dochodzi do prawdy materialnej poprzez zastosowane kryteria oceny w przedmiocie przyznania wiarygodności, bądź odmowy przyznania takiej wiarygodności przeprowadzonym dowodom[833]. Okoliczności, które wpływają na ocenę przedstawionych dowodów są zmienne, stąd nie można stworzyć hierarchii katalogu kryteriów tej oceny mającej zastosowanie w każdej sprawie. Każda sprawa sądowa jest inna, a zatem ocena dowodów na tle każdej ze spraw musi być różna. W wyroku z dnia 12 grudnia 2002 roku wydanym w sprawie o sygn. akt V CKN 1560/00, SN stwierdził nawet, że sędzia w swojej działalności orzeczniczej nie dokonuje *stricte* oceny dowodów, lecz wykorzystuje dowody do dokonania ustaleń stanu faktycznego sprawy[834]. Niemniej ocena dowodów sędziego pozostaje pod ochroną tylko wtedy, gdy została oparta na całokształcie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, stanowi wynik rozważenia wszystkich okoliczności, przemawiającej zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść każdego uczestnika postępowania (zwłaszcza oskarżonego w procedurze karnej) oraz jest wyczerpująca i logiczna[835].

Swoboda ocena dowodów podlega kontroli sądu odwoławczego[836], a szczególną w tym rolę odgrywa uzasadnienie przyjętych przez sąd ustaleń faktycznych. Uzasadnienie to powinno wskazywać jakie fakty uznano za udowodnione albo nieudowodnione, na jakich oparto się dowodach oraz dlaczego nie uznano dowodów przeciwnych. Należyte uzasadnienie w przedmiocie oceny dowodów pozwala poznać motywy jakimi kierował się sędzia, w tym przede wszystkim jakie kryteria oceny zastosował. Uzasadnienie pozwala sądowi wyższej instancji na weryfikację, czy nie dopuszczono się dowolnej oceny lub czy nie dokonano błędów w ocenie. Sąd odwoławczy nie jest bowiem związany oceną dowodów dokonaną przez sąd niższego rzędu i może w tym zakresie czynić odrębne ustalenia. Błąd w ustaleniach faktycznych będący zwykle konsekwencją błędnej oceny dowodów stanowi naruszenie prawa skutkujące zmianą bądź uchyleniem orzeczenia sądowego. Sąd odwoławczy może zmienić ustalenia

[833] Zob. wyroki SN z dnia 10 maja 2000 roku, sygn. akt III KKN 148/99, LEX nr 51445 oraz z dnia 28 lutego 2008 roku, sygn. akt WA 7/08, LEX nr 531236.
[834] LEX nr 1162964.
[835] Zob. wyroki SN z dnia 9 listopada 1990 roku, sygn. akt WRN 149/90, OSNKW 1991 Nr 7-9, poz. 41; z dnia 20 września 2007 roku, sygn. akt SNO 57/07, LEX nr 471827 oraz postanowienie SN z dnia 31 października 2010 roku, sygn. akt IV KK 248/10, LEX nr 843646.
[836] Stąd nazywana bywa kontrolowaną (ograniczoną) oceną dowodów (zob. T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 75-76).

faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji bez konieczności przeprowadzania postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia[837]

Z poglądów judykatury wynika, że aby zarzucić naruszenie przez sąd art. 7 k.p.k. lub art. 233 § 1 k.p.c. skarżący powinien wskazać jaki dowód mający znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy sąd uznał za wiarygodny lub za niewiarygodny i w czym przejawia się naruszenie swobodnej oceny tego dowodu. Chodzi zatem o wykazanie jakich uchybień dopuścił się sąd niższej instancji w zakresie reguł służących ocenie wiarygodności i mocy poszczególnych dowodów[838].

Jak wcześniej wskazywałem zarzut błędnej oceny dowodów jest najczęściej powiązany z błędami w ustaleniach faktycznych ze względu na konieczne *iuctum* pomiędzy oboma elementami rozstrzygnięcia sądowego. Zarzut błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę wyroku jest trafny, gdy zasadność ocen i wniosków przyjętych przez sąd pierwszej instancji nie odpowiada prawidłowości logicznego rozumowania, wskazaniom wiedzy, doświadczenia życiowego lub własnego przekonania albo sąd nie rozważył (nie poddał ocenie) całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego, a błąd ten mógł mieć wpływ na treść orzeczenia. Niezbędnym jest więc wykazanie konkretnych uchybień w ocenie materiału dowodowego jakich dopuścił się sąd w świetle zasad logicznego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego oraz całokształtu ujawnionych w sprawie okoliczności. Błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia to błąd, który wynika bądź to z niepełności postępowania dowodowego (tzw. błąd „braku"), bądź też z przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów (błąd „dowolności"). Może on być wynikiem nieznajomości określonych dowodów lub nieprzestrzegania dyrektyw obowiązujących przy ocenie dowodów np. błąd logiczny, zlekceważenie niektórych dowodów, danie wiary dowodom nieprzekonywającym, bezpodstawne pominięcie określonych twierdzeń dowodowych, czy oparcie się na faktach w istocie nieudowodnionych. Skuteczny zarzut powinien opierać się na podaniu jakich uchybień w świetle zgodności (lub niezgodności) z treścią dowodu, zasad logiki (błędności rozumowania i wnioskowania), czy też sprzeczności z doświadczeniem życiowym lub wskazaniami wiedzy dopuścił się sąd pierwszej instancji w dokonanej przez siebie ocenie.

Zasada swobodnej oceny dowodów podlega ograniczeniom związanym z kwestiami prejudycjalności, związania sądu cywilnego wskazaniami co do winy sądu karnego, kwestiami

[837] Zob. uchwała SN z dnia 23 marca 1999 roku, sygn. akt III CZP 59/98, OSNCP 1999 Nr 7-8, poz. 124 oraz wyrok SN z dnia 4 października 2007 roku, sygn. akt V CSK 221/07, LEX nr 497669.
[838] Por. wyroki SN z dnia 5 grudnia 2002 roku, sygn. akt II CKN 916/00, LEX nr 56897 oraz z dnia 16 grudnia 2002 roku, sygn. akt III CK 314/05, LEX nr 172176.

domniemań prawnych (przede wszystkim tych niewzruszalnych) oraz ograniczeń i zakazów dowodowych. Instytucje te jednak mają na uwadze ochronę innych dóbr prawnych[839].

Wątpliwości dotyczą tego, czy swobodnej ocenie podlegają również dowody uzyskane z naruszeniem prawa lub w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami albo zasadami współżycia społecznego, zwane potocznie „owocami zatrutego drzewa"? Na gruncie procedury karnej kwestię tą reguluje art. 168a k.p.k., zgodnie z którym dowód jest dopuszczalny (ustawodawca posługuje się pojęciem niemożności uznania za niedopuszczalny), gdy został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego przez ustawę karną, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności[840]. W piśmiennictwie podkreśla się, że norma ta ma charakter normy generalnej (*lex generalis*), natomiast zakazy dowodowe określone w ustawie proceduralnej są w stosunku do niej wyjątkami (*lex specialis*) wyłączającymi jej zastosowanie[841]. Oznacza to, że na mocy art. 168a k.p.k. dopuszczalne są dowody uzyskane w wyniku przestępnych (a nawet zabronionych przez prawo karne) działań zarówno uczestników postępowania, jak i osób nieuczestniczących w procesie (kryterium prawnomaterialne). Zabronione są natomiast dowody uzyskane pomimo zakazów dowodowych (kryterium prawnoprocesowe)[842]. Dariusz Świecki dla oceny, czy określony dowód jest dopuszczalny w świetle art. 168a k.p.k. proponuje test dopuszczalności. Jego zdaniem, gdy sędzia dojdzie do przekonania, iż wstępnie dowód jest dopuszczalny, to powinien przejść do kolejnej fazy jego oceny i stwierdzić, czy nie istnieje zakaz dowodowy wprost zabraniający wykorzystania dowodu (będzie to bowiem inna podstawa niż jedynie naruszenie przepisów). Według autora w ten sposób wyeliminowane zostaną dowody bezpośrednio nielegalne, ale można będzie sięgać po dowody pośrednio nielegalne. Jako przykłady ilustrujące powyższą tezę Dariusz

---

[839] Zob. M. Sieńko [w*:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-477(16), wyd. IV*, red. M. Manowska, LEX 2021; H. Dolecki, T. Radkiewicz [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, red. T. Wiśniewski, LEX 2021, A. Turczyn [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, red. O. M. Piaskowska, LEX 2022.

[840] Przepis ten w aktualnym brzmieniu został nadany mocą art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 11 marca 2016 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 roku, poz. 437). W poprzednim brzmieniu art. 168a k.p.k. uznawał za niedopuszczalne przeprowadzenie i wykorzystanie dowodu do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego określonego w art. 1 § 1 k.k.

[841] Zob. m.in. D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020. Choć w piśmiennictwie dostrzega się niebezpieczeństwo traktowania normy wyrażonej w art. 168a k.p.k. jako *lex specialis* w stosunku do znanych procedurze karnej zakazów dowodowych (zob. R. Olszewski, *Nowy „stary" model postępowania karnego?* [w:] *Proces karny w dobie przemian. Zagadnienia ogólne*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018, s. 66).

[842] Taka interpretacja jest zgodna z orzecznictwem ETPC (zob. wyroki z dnia 12 lipca 1988 roku w sprawie Schenk przeciwko Szwajcarii, sygn. akt 10862/84, HUDOC oraz z dnia 12 maja 2000 roku w sprawie Khan przeciwko Wielkiej Brytanii, sygn. akt 35394/97, HUDOC).

Świecki podaje dwie sytuacje. W pierwszej z nich przeszukania dokonał organ nieuprawniony i ujawnił dowód w postaci środków odurzających. Pomimo naruszenia procedury (innych przepisów niż zakazy dowodowe) dowód taki będzie dopuszczalny. W drugiej sytuacji w wyniku użytej groźby bezprawnej świadek złożył zeznania określonej treści. Taki dowód, choć pozytywnie przejdzie etap wstępny oceny dopuszczalności, to jednak musi zostać wyeliminowany, jako że istnieje zakaz dowodowy[843]. W takim ujęciu norma prawna wyrażona w art. 168a k.p.k. znajduje również zastosowanie do dowodów prywatnych.

Z kolei Kodeks postępowania cywilnego nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej zagadnienia dopuszczalności dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem, dobrymi obyczajami albo zasadami współżycia społecznego. W judykaturze wskazuje się, że dowody uzyskane w sposób sprzeczny z prawem nie powinny być w postępowaniu cywilnym co do zasady dopuszczane. Istnieje jednak możliwość odstępstwa od tej zasady jeżeli w konkretnej sprawie zajdą szczególne okoliczności[844]. Podobne rozważania należy odnieść do dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i zasadami współżycia społecznego, w szczególności jeżeli dowód został uzyskany w wyniku wykorzystania trudnego położenia, stanu psychicznego lub psychofizycznego innej osoby[845]. W postępowaniu cywilnym najczęściej kwestionowana jest legalność uzyskania dowodu z nagrania. Zdaniem SN przeszkodę, jaką stanowi nielegalne pozyskanie nagrania może zazwyczaj usunąć wyrażenie przez osoby nagrane zgody na wykorzystanie nagrania w celach dowodowych przed sądem cywilnym, natomiast „brak takiej zgody wymaga przeprowadzenia oceny, czy dowód – ze względu na swoją treść i sposób uzyskania - nie narusza konstytucyjnie gwarantowanego (art. 47 Konstytucji RP) prawa do prywatności osoby nagranej, a jeżeli tak, to czy naruszenie tego prawa może znaleźć uzasadnienie w potrzebie zapewnienia innej osobie prawa do sprawiedliwego procesu (art. 45 Konstytucji RP)”[846]. Zgodnie z tym stanowiskiem dowody uzyskane w sposób bezprawny co do zasady nie mogą być podstawą ustaleń faktycznych w procesie cywilnym. Jednakże skoro brak jest ustawowych regulacji dotyczących dopuszczalności takich dowodów, to każdy przypadek powinien być badany odrębnie, a sąd może dopuścić dowód uzyskany w sposób bezprawny jeżeli przemawiają za tym szczególne

[843] D. Świecki, *op. cit.*
[844] Zob. wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 stycznia 2008 roku, sygn. akt I ACa 1057/07, LEX nr 466434.
[845] Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 6 lipca 1999 roku, sygn. akt I ACa 380/99, OSA 2001 Nr 4, poz. 21 oraz wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2016 roku, sygn. akt II CSK 478/15, LEX nr 2075705.
[846] Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2016 roku, sygn. akt II CSK 478/15, LEX nr 2075705.

względy np. gdy strona, mimo że nie wyraziła zgody na nagrywanie rozmowy, nie przeczy autentyczności nagrania[847].

Reasumując, należy stwierdzić, że swobodna ocena dowodów jest zasadą postępowania dowodowego będącego elementem procesu cywilnego i karnego oraz w wyniku odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. – również elementem procesu sądowoadministracyjnego. Zasada ta zawiera dyrektywy, którymi musi kierować się sędzia podczas oceny wiarygodności dowodów, aby ocena ta była swobodna, a nie dowolna oraz aby nie doprowadziła ona do błędów w ustaleniach faktycznych. Realizacja tej zasady wymaga zatem indywidualnego podejścia w wykonywaniu oceny dowodów. Niedopuszczalne jest stosowanie schematów i prezentowanie postawy charakteryzującej się automatyzmem, pomimo że zasada zawiera sama w sobie pewien schemat działania poprzez stworzenie katalogu kryteriów oceny dowodów. Jest ona również gwarancją niezawisłości sędziowskiej. Pozwala bowiem sędziemu na ocenę wolną od jakichkolwiek wpływów, ocenę wszechstronną, kompleksową, opartą na określonych kryteriach, jednak z indywidualnym podejściem oraz przede wszystkim ocenę, którą należy wytłumaczyć uczestnikom postępowania w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

2.3 Tajność narady i głosowania

Tajność narady i głosowania jest powszechnie uważana za jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, polegającej na pewności sędziów, że żadne informacje z dyskusji nad mającym zapaść rozstrzygnięciem oraz głosowaniem nie zostaną ani poddane do wiadomości publicznej, ani przekazane postronnym osobom. W doktrynie podkreśla się, że tajność narady i głosowania chroni sędziów przed ewentualnymi ingerencjami innych podmiotów, zapewnia spokój i skupienie oraz ułatwia podjęcie decyzji w sposób zgodny z własnym przekonaniem[848]. Końcowy wynik postępowania podawany jest jako rozstrzygnięcie sądu, a nie poszczególnego sędziego, zarówno, gdy sąd orzeka w składzie kolegialnym, jak i jednoosobowym. Tak ujęta tajność narady i głosowania z jednej strony wzmacnia niezależność władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziowskiej, z drugiej natomiast wyłącza jawność w odniesieniu do części postępowania. Przyjąć jednak należy, że w ten sposób zapobiega się

[847] Zob. również wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2003, sygn. akt IV CKN 94/01, LEX 80244 oraz wyrok SA w Krakowie z dnia 20 sierpnia 2015 roku, sygn. akt I ACa 275/15, LEX nr 1754185.
[848] Zob. m.in. M. Rogalski, *op. cit.*, s. 123 oraz A. Murzynowski, *Składy wyrokujące w sądach I instancji,* Studia Iuridica t. 13/1985, s. 52.

wystawianiu tej dość delikatnego elementu procesu orzeczniczego na widok publiczny, przeciwdziałając w ten sposób presji społecznej, w tym naciskom organów władzy publicznej na kształt wydanego rozstrzygnięcia.

Tajemnica narady i głosowania przewidziana jest przez wszystkie ustawy regulujące postępowanie sądowe. O niejawności oraz tajności narady i głosowania traktuje art. 108 § 1 k.p.k., art. 324 § 1 k.p.c. oraz art. 137 § 1 p.p.s.a. Z przepisów tych wynika, że tajemnica dotyczy samego przebiegu narady i głosowania, nie obejmuje natomiast wszystkich tych zdarzeń i wypowiedzi, który miały miejsce w sali narad i były pozbawione związku z wyrokowaniem[849]. Wzmocnieniem gwarancji zachowania w tajemnicy okoliczności związanych z niejawną naradą sędziów nad mającym zapaść orzeczeniem i głosowaniem w tym przedmiocie jest przepis art. 85 § 1 p.u.s.p. Zgodnie z jego treścią „Sędzia jest obowiązany zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na swój urząd, poza jawną rozprawą sądową". Określony w tym przepisie obowiązek zachowania tajemnicy nie obejmuje wiadomości, o których sędzia dowiedział się z przebiegu jawnej rozprawy, dotyczy więc tylko informacji uzyskanych na rozprawie prowadzonej z wyłączeniem jawności (przy drzwiach zamkniętych) oraz w toku narady nad mijający zapaść rozstrzygnięciem. Sędziowski obowiązek zachowania tajemnicy należy zakwalifikować jako dotyczący tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu (art. 180 § 1 k.p.k.) lub tajemnicy służbowej (art. 259 i 261 k.p.c.)[850]. Jego naruszenie może stanowić przewinienie służbowe[851].

Narada sędziów następuje po zamknięciu rozprawy i jest pierwszym etapem wyrokowania. Następnie odbywa się dyskusja, która przebiega *in camera*, jest formułowana w sposób nieformalny oraz *pro foro interno*[852]. Kolejnym krokiem jest głosowanie nad mającym zapaść orzeczeniem i zasadniczymi powodami rozstrzygnięcia (albo uzasadnieniem jeżeli ma być wygłoszone – w postępowaniu cywilnym). Głosy zbiera przewodniczący, który kieruje naradą i głosowaniem, w kolejności – w przypadku sędziów według ich starszeństwa służbowego, a w przypadku ławników według ich wieku, poczynając od najmłodszego, sam zaś głosuje ostatni. Sprawozdawca, jeżeli jest wyznaczony i nie jest przewodniczącym, głosuje pierwszy. Wyrok zapada większością głosów. Sędzia, który nie zgodził się z większością może złożyć zdanie odrębne. W procedurze karnej w ramach jednego postępowania odbywa się kilka

[849] A. Murzynowski, *Istota i zasady…, op. cit.*, s. 53.
[850] Por. W. Grzeszczyk, *Szczególny tryb uchylania tajemnicy zawodowej w postępowaniu karnym*, Prokuratura i Prawo nr 6/2002, s. 123.
[851] Zob. przykładowo wyrok SN z dnia 24 lutego 2003, sygn. akt SNO 5/03, OSNSD 2003 Nr 1, poz. 26.
[852] Zob. J. Wróblewski, *Uzasadnienie i wyjaśnienie decyzji sądowej*, Studia Prawno-Ekonomiczne t. XVI/1976, s. 18.

narad i głosowań. Narada i głosowanie nad wyrokiem odbywają się bowiem osobno co do winy i kwalifikacji prawnej czynu, co do kary, co do środków karnych, co do przepadku, co do środków kompensacyjnych oraz co do pozostałych kwestii (art. 110 k.p.k.). Sędzia, który głosował przeciwko uznaniu oskarżonego za winnego, może wstrzymać się od głosowania nad dalszymi kwestiami, a wówczas jego głos przyłącza się do zdania najprzychylniejszego dla oskarżonego (art. 112). Jeżeli natomiast zdania tak się podzielą, że żadne z nich nie uzyska większości, zdanie najmniej korzystne dla oskarżonego przyłącza się do zdania najbardziej doń zbliżonego, aż do uzyskania większości (art. 111 § 2). Końcowym etapem narady jest spisanie sentencji wyroku. Wyrok podpisują wszyscy sędziowie oraz ławnicy biorący udział w jego wydaniu, także sędziowie, którzy głosowali za innym rozstrzygnięciem oraz ci, którzy dodatkowo złożyli zdanie odrębne. Podpisanie sentencji wyroku jest warunkiem jego prawidłowości, a braki w tym zakresie są trwałe i nienaprawialne oraz skutkują nieważnością postępowania[853]. Podpis pod sentencją wyroku, aby „mógł być on uznany za prawidłowy, musi być własnoręczny, powinien być językowym znakiem graficznym, musi być złożony w sposób zapewniający należyty stopień utrwalenia (odpowiednim środkiem pisarskim) oraz powinien zostać umiejscowiony nie w miejscu dowolnym (w sensie przestrzennym dokumentu), lecz bezpośrednio pod sentencją orzeczenia”[854]. W postępowaniu cywilnym wszczętym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego wyrok może być utrwalony w tym systemie i opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 324 § 4 k.p.c.). Natomiast w postępowaniu sądowoadministracyjnym utrwalenie wyroku w systemie teleinformatycznym i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym może nastąpić w każdej sprawie, gdy wyrok został utrwalony w tym systemie (art. 137 § 5 p.p.s.a.). Procedura karna nie przewiduje możliwości utrwalenia wyroku w systemie teleinformatycznym

Każdy z etapów wyrokowania odgrywa istotną, a przy tym autonomiczną rolę i nie może być eliminowany. Jakiekolwiek próby ominięcia jednego z nich są niedopuszczalne i stanowią poważną wadę postępowania sądowego[855].

---

[853] Zob. wyrok NSA z dnia 14 maja 2009 roku, sygn. akt II GSK 964/08, LEX nr 564195. W judykaturze prezentuje się różne stanowiska co do skutków niepodpisania wyroku przez wszystkie osoby biorące udział w jego wydaniu. Wskazuje się m.in., że w razie podpisania wyroku wydanego w składzie kolegialnym tylko przez niektórych członków tego składu, powinien być on kwalifikowany, jako wyrok istniejący, ale obciążony poważną wadą procesową uzasadniającą jego uchylenie przez sąd wyższej instancji (zob. postanowienie SN z dnia 25 listopada 2015 roku, sygn. akt II CZ 79/15, LEX nr 1948880). Przeważa jednakże pogląd, zgodnie z którym wyrok niepodpisany przez wszystkich sędziów wchodzących w skład sądu nie istnieje w znaczeniu prawnoprocesowym (*sententia non existens*) bez względu na to, czy chodzi o skład jednoosobowy czy wieloosobowy (zob. postanowienie SN z dnia 31 sierpnia 2018 roku, sygn. akt I CSK 300/18, OSP 2019 Nr 4, poz. 34).

[854] Wyrok NSA z dnia 9 maja 2012 roku, sygn. akt I OSK 1986/11, LEX nr 1264647.

[855] Zob. wyrok SN z dnia 21 stycznia 2004 roku, sygn. akt II KK 168/03, OSNKW 2004 Nr 3, poz. 28.

W postępowaniu cywilnym oraz sądowoadministracyjnym w naradzie nie może wziąć udział nikt poza orzekającymi w danej sprawie sędziami[856]. Inaczej rzecz się przedstawia w postępowaniu karnym, gdzie podczas narady i głosowania oprócz członków składu orzekającego może być obecny protokolant, chyba że przewodniczący uzna jego obecność za zbędną (art. 108 § 2 k.p.k.).

Jeżeli zaś chodzi o obowiązek zachowania w tajemnicy przebiegu narady, to nakaz ten wprost został wyrażony art. 108 § 1 k.p.k. oraz art. 137 § 1 p.u.s.p. Przepisy te statuują bezwzględną zasadę tajności narady sędziowskiej i głosowania. Tak więc zwolnienie od tajemnicy w zakresie narady i głosowania jest niedopuszczalne. Przepis ten stanowi zatem zakaz dowodowy o charakterze zupełnym, a więc zabraniającym przeprowadzenia jakiegokolwiek dowodu na okoliczność przebiegu narady i głosowania[857]. Oznacza to, że żadna osoba uczestnicząca w głosowaniu nie może zostać zwolniona z obowiązku zachowania tajemnicy z tego co było przedmiotem narady oraz samego jej przebiegu.

Warto w tym miejscu wskazać na regulację zawartą w art. 85 § 3 p.u.s.p., gdzie formułuje się uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy przez sędziego dotyczącej okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na swój urząd, poza jawną rozprawą sądową. Jako warunki umożliwiające zwolnienie z tej tajemnicy przewidziano zaistnienie przesłanki pozytywnej w postaci składania przez sędziego zeznań przed sądem w zakresie obejmującym okoliczności związane z tajemnicą oraz niemożność zaistnienia przesłanek negatywnych – tj. gdy ujawnienie tajemnicy zagraża dobru państwa albo takiemu ważnemu interesowi prywatnemu, który nie jest sprzeczny z celami wymiaru sprawiedliwości. W doktrynie podkreśla się jednak, że przepis ten nie ma zastosowania do tajemnicy związanej z naradą i głosowaniem, ponieważ zwolnienie od zachowania w tym względzie tajemnicy nie jest dopuszczalne[858]. W żadnym zatem postępowaniu sędzia nie może ujawnić przebiegu narady i głosowania nad zapadłym orzeczeniem, a Minister Sprawiedliwości nie może zwolnić sędziego od obowiązku zachowania tajemnicy w tym zakresie. Przepisy art. 108 § 1 k.p.k., art. 324 § 1 k.p.c. oraz art. 137 § 1 p.p.s.a. są zatem normami *ius specialis* w stosunku do art. 85 § 3 p.u.s.p.

Należy również podkreślić, że obowiązek zachowania tajemnicy jest aktualny także, gdy sąd orzeka w składzie jednoosobowym. Wprawdzie na etapie wyrokowania odpadają dwie

[856] Zob. m.in. wyrok SN z dnia 24 czerwca 2014 roku, sygn. akt I CZ 38/14, LEX nr 1511809.
[857] Zob. T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne,* Warszawa 2011, s. 438.
[858] Zob. J. Gudowski, *Cywilnoprawna odpowiedzialność sędziego - z uwzględnieniem aspektów historycznych i prawno porównawczych* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar Kraków 2005, s. 999.

czynności procesowe – narada i głosowanie, to jednak aktualna pozostaje czynność w postaci spisania sentencji orzeczenia. Ponadto, gdy przewodniczący zarządza przerwę lub odracza posiedzenie w celu spisania sentencji, to podczas tej czynności nikt poza nim nie powinien być obecny.

Pewne wątpliwości dotyczą sytuacji kiedy sędzia zostaje postawiony w stan oskarżenia. Powstaje pytanie, czy wówczas zostaje on automatycznie zwolniony z tajemnicy narady i głosowania w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia danej sprawy karnej? W piśmiennictwie przyjmuje się, że wówczas nie obowiązuje go zakaz zachowania w tajemnicy okoliczności objętych naradą i głosowaniem, ponieważ prawo do obrony doznaje w tym wypadku pierwszeństwa[859].

Niejawność narady sędziowskiej nie doznaje zatem właściwie żadnych wyjątków. W charakterze odstępstwa od niej należy traktować jedynie uprawnienie sędziego, który nie zgodził się z większością, do złożenia zdania odrębnego (*votum separatum*). Podkreślić bowiem należy, że zdanie odrębne zawarte jest w sentencji orzeczenia, które podlega ogłoszeniu lub też zawarte jest w aktach sprawy, do której dostęp mają strony postępowania. Nie jest jednak elementem samego wyroku, a jedynie dodatkową, indywidualną adnotacją poczynioną przez jednego z sędziów[860].

Instytucja *votum separatum* zawarta jest we wszystkich ustawach regulujących postępowanie sądowe – art. 114 k.p.k., art. 324 § 2 k.p.c. oraz art. 137 § 2 p.p.s.a. Uprawnienie do złożenia zdania odrębnego następuje przy podpisywaniu sentencji orzeczenia przez odpowiednią wzmiankę wraz z doprecyzowaniem czego zdanie odrębne dotyczy. Kodeks postępowania karnego precyzyjne określa, iż *votum separatum* ma wskazywać w jakiej części i w jakim kierunku sędzia kwestionuje orzeczenie. Zdanie odrębne może dotyczyć również samego uzasadnienia. W postępowaniu cywilnym i sądowoadministracyjnym *votum separatum* podlega uzasadnieniu, gdy jest sporządzane uzasadnienie co do całości orzeczenia. Inaczej jest w postępowaniu karnym, gdzie jeżeli ustawa nie wymaga sporządzenia uzasadnienia wraz z wydaniem orzeczenia, w razie zgłoszenia zdania odrębnego, uzasadnienie należy sporządzić z urzędu w terminie 7 dni od wydania orzeczenia, a składający zdanie odrębne dołącza w ciągu następnych 7 dni jego uzasadnienie; obowiązek ten nie dotyczy ławnika.

---

[859] Zob. m.in. Z. Sobolewski, *Zasada „nemo se ipsum accusare tenetur" w polskim procesie karnym*, Lublin 1979, s. 135-136 oraz E. S*krętowicz, Wyrok sądu karnego pierwszej instancji*, Lublin 1989, s. 33. Inaczej zob. A. Kaftal, *Procesowe zagadnienia tajemnicy adwokackiej*, Palestra nr 1/1970, s. 35-36. Autor uważa, że w takiej sytuacji oskarżony może powoływać się na stan wyższej konieczności.

[860] Zob. A. Murzynowski, *Istota i zasady…, op. cit.*, s. 227; A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Zdania odrębne w orzecznictwie podatkowym*, Przegląd Podatkowy nr 9/2013, s. 9.

Zdanie odrębne powinno przedstawiać samodzielne stanowisko sędziego, który je zgłasza. Niedopuszczalne jest ujawnianie w nim przebiegu narady i głosowania. Zdanie odrębne dotyczy wyłącznie różnicy zdań *in merito*, przedstawienia argumentów, dlaczego zgłaszający *votum separatum* nie zgadza się z pozostałymi członkami składu orzekającego. Jerzy Bratoszewski wskazuje, że uzasadnienie zdania odrębnego jest niejako uzupełnieniem uzasadnienia wyroku jako takiego, gdzie można przedstawiać argumenty, które były rozważane w trakcie narady, lecz nie zyskały aprobaty większości[861]. Uzasadnienie *votum separatum* może stanowić pewną wskazówkę dla strony nad sformułowaniem zarzutów odwoławczych.

Podkreślić trzeba, że zgłoszenie zdania odrębnego jest uprawnieniem sędziego, a nie jego obowiązkiem. Oznacza to, że nawet jeżeli sędzia nie zgadza się z innymi członkami składu orzekającego i został przegłosowany, to nie ma obowiązku złożenia *votum separatum*. Jeżeli z uprawnienia tego nie skorzysta to okoliczność, iż zajmował podczas narady inne stanowisko i że został przegłosowany pozostaje niejawna. Sentencję wyroku podpisuje bowiem cały skład orzekający.

W orzecznictwie i literaturze podkreśla się, że zgłoszenie zdania odrębnego jest jedyną formą w jakiej mogą być zgłoszone odmienne zapatrywania sędziego oraz procesową gwarancją niezawisłości i wyrazem jego moralnej odpowiedzialności za wyrok[862]. Jednocześnie ma ono walor informacyjny wobec stron procesu, iż orzeczenie kształtujące ich prawa i obowiązki zapadło niejednomyślnie. Może również posłużyć jak podstawa sporządzenia środków odwoławczych i stanowić dla sądu II instancji lub sądu kasacyjnego cenne wskazówki przy wydawaniu przez nich orzeczenia. Stąd należy postulować *de lege ferenda* nad wprowadzeniem obligatoryjności zgłoszenia *votum separatum*, gdy sędzia podczas narady i głosowania nie zgadza się większością członków składu orzekającego[863]. Strona powinna mieć bowiem prawo do poznania motywów podjęcia rozstrzygnięcia także w jej

[861] J. Bratoszewski, *Zdanie odrębne w procesie karnym*, Warszawa 1973, s. 45.

[862] Por. wyrok SN z dnia 31 października 1973 roku, sygn. akt III CRN 249/73, OSNC 1974 Nr 7-8, poz. 140. Podobnie zob. E. Skrętowicz, *Zdanie odrębne w procesie karnym. Kwestie wybrane*. Annales UMCS Lublin-Polonia nr 7/1984, s. 103-104 oraz P. Kowalski, *Funkcje zdań odrębnych od wyroków sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*, Przegląd Sądowy nr 6/2022, s. 72-73. *Votum separatum* odgrywa większą rolę w systemie *common law*. Uzasadnienie zdania odrębnego jest ogłaszane na równi z uzasadnieniem większości i stanowi wyraz indywidualności sędziego oraz jego niezawisłości od innych sędziów. W Polsce pojawiają się głosy podkreślające dużą doniosłość zdań odrębnych wskazujące, że nie zaspakajają one tylko „osobistego", niekiedy ambicjonalnego interesu sędziego, ale mają także niektóre cechy orzeczenia (por. orzeczenie SN z dnia 21 września 1937 roku, sygn. akt C II 637/37, PPiA 1938 Nr 1, poz. 21).

[863] Podobnie zob. A. Bojańczyk, *Zdanie odrębne w postępowaniu karnym*, Forum Prawnicze nr 3/2012, s. 12. Autor wskazuje, że fakultatywność zgłoszenia zdania odrębnego prowadzi do stworzenia pozorów, iż decyzja zapadła jednomyślnie. Inaczej uważa W. J. Wagner, którego zdaniem różnice pomiędzy członkami składu orzekającego zawsze powinny być tajne, ponieważ odrębne opinie godzą w wizerunek i autorytet sądu (W. J. Wagner, *Niezawisłość sądów w Stanach Zjednoczonych* [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993, s. 114).

aspekcie negatywnym, tj. w części odmiennego zapatrywania poszczególnych sędziów od poglądu wyrażonego przez większość. Sąd natomiast powinien dążyć do ujawniania prawdy i powiadomienia o wszystkich faktach mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Zwłaszcza, że zdanie odrębne sprzyja niezawisłości sędziowskiej i stanowi wyraz niezależności od innych sędziów. Adam Strzembosz zwraca jeszcze na jedną ważną funkcję zdania odrębnego przemawiającego za obligatoryjnością jego zgłoszenia. Wskazuje on, że „złożenie zdania odrębnego jest prawem, a nie obowiązkiem, chociaż (…) sędzia ma taki obowiązek, jeżeli wyrok jest w sposób oczywisty krzywdzący dla oskarżonego (…), w tej sytuacji sędziego można było obciążyć odpowiedzialnością jedynie za decyzje wydawane indywidualnie, a więc za sposób prowadzenia rozprawy, jeżeli przewodniczył składowi orzekającemu, za decyzje związane ze stosowaniem albo uchylaniem aresztu poza rozprawą oraz za zachowanie się na sali sądowej wobec oskarżonego i jego obrońcy itp.”[864]

Podsumowując, tajność narady i głosowania obwarowana jest gwarancją bezwzględnego zakazu ujawniania informacji, które sędzia powziął w ich trakcie pod groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nawet odpowiedzialności karnej. Jednocześnie tajemnica sali obrad objęta jest zakazem dowodowym, co wiąże się z tym, że treść narady i głosowania – jeżeli zostanie ujawniona – nie będzie mogła zostać wykorzystana jako dowód w postępowaniu sądowym. Tak rygorystyczne zasady rządzące tą instytucją związane są z ochroną sędziego przed naciskami i presją ze strony różnych podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem. Pozwalają również sędziom debatującym nad treścią orzeczenia w skupieniu i spokoju rozważyć wszelkie aspekty sprawy w celu wypracowania zgodnego, bądź większościowego konsensusu. W ten sposób zasada tajności narady gwarantuje niezawisłość sędziowską. Chroni bowiem sędziego przez presją otoczenia na etapie wyrokowania oraz sprzyja podjęciu decyzji w oparciu o przepisy prawa i własne sumienie.

Nie wolno również pomijać znaczenia zdania odrębnego, będącego jednym z komponentów tajności narady i głosowania, a mającego istotny związek z niezawisłością sędziego. Zgłoszenie *votum separatum* powoduje wzmocnienie niezawisłości sędziowskiej. Pozwala bowiem na wyrażenie przez sędziego poglądów co do prawa oraz stanu faktycznego mającego zastosowanie w konkretnej sprawie, które nie znalazły aprobaty pozostałych sędziów – członków składu orzekającego. Zdanie odrębne pełni również inne ważne funkcje w procesie stosowania prawa. Ma ono przede wszystkim walor informacyjny i edukacyjny, tj. informuje o zarzutach sędziego niezgadzającego się z większością oraz stanowi głos w rozumieniu prawa

[864] A. Strzembosz, M. Stanowska, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981-1988*, Warszawa 2005, s. 274-275.

jako przyczynek do dyskusji, polemiki. Niejednokrotnie zdarza się, że strony w zgłaszanych przez siebie środkach zaskarżenia podnoszą tożsame zarzuty, co te zgłoszone w zdaniu odrębnym do orzeczenia sądu pierwszej instancji[865]. Stąd należy postulować wprowadzenie obowiązku zgłoszenia zdania odrębnego w przypadku braku zgody sędziego – członka składu orzekającego nad treścią rozstrzygnięcia.

2.4 Wyłączenie sędziego od orzekania w konkretnej sprawie

Instytucja wyłączenia sędziego od orzekania w konkretnej sprawie pozwala na uchylenie się sędziego od udziału w sprawie, w której z różnych przyczyn (np. powiązania rodzinne, towarzyskie, itp.) nie jest w stanie zachować wewnętrznej niezawisłości. Z drugiej strony wzmacnia również niezawisłość zewnętrzną. Pozwala bowiem na wyłączenie sędziego w sprawach, w których jego bezstronność lub niezawisłość mogą być podważone, tj. sędzia jest wewnętrznie przekonany o swojej bezstronności, jednak na zewnątrz, w odczuciu stron postępowania jego bezstronność z przyczyn obiektywnych budzi zastrzeżenia. Dlatego też instytucja wyłączenia sędziego uznawana jest za bezpośrednią gwarancję bezstronności oraz za pośrednią gwarancję niezawisłości. Jak bowiem wskazywał Stanisław Waltoś wyłączenie sędziego jest nie tyle gwarancją niezawisłości, ile wyłączenie sędziego następuje, ponieważ aktualna sytuacja sędziego nie gwarantuje mu niezawisłości, bezpośrednio natomiast umożliwia bezstronne zachowanie[866]. Instytucja ta jako gwarancja bezstronności sędziowskiej wyraża się w eliminacji wszelkich pobudek do wydawania niesprawiedliwych wyroków[867]. Katarzyna Filipek wymienia na tym tle trzy funkcje wyłączenia sędziego: zapewnia bezstronność orzekania, utwierdza zaufanie społeczne do niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz pozwala na wyeliminowanie konfliktów w sumieniu sędziego[868].

Ratio legis przepisów stanowiących o wyłączeniu sędziego sprowadza się do eliminowania zarówno prawnych, jak i pozaprawnych przyczyn, które mogą skutkować wątpliwościami co do bezstronności sędziego i jego obiektywizmu w konkretnej sprawie[869]. Jednocześnie instytucji tej nie należy ujmować jako środek do eliminowania w rozpoznaniu

[865] Zob. przykładowo wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2012 roku, sygn. akt I SA/Kr 2151/11, LEX nr 1137040.
[866] S. Waltoś, *Proces karny…, op. cit.*, s. 216.
[867] Zob. E. Waśkowski, *Podręcznik procesu…, op. cit.,* s. 38.
[868] K. Filipek, *Gwarancje niezawisłości sędziów sądów powszechnych*, Studenckie Zeszyty Naukowe nr 13/2006, s. 22.
[869] Zob. wyroki TK z dnia 20 lipca 2004 roku, sygn. akt SK 19/02, OTK 2004 Nr 7A, poz. 67 oraz z dnia 13 grudnia 2005 roku, sygn. akt SK 53/04, OTK 2005 Nr 11A, poz. 134.

sprawy sędziów, co do których zagrożenie bezstronności istnieje wyłączenie w subiektywnej ocenie strony, a także jako środek do przedłużania postępowania sądowego[870]. TK wskazuje, że wyłączenie sędziego obejmuje swym zakresem wszelkie sytuacje, które mogłyby doprowadzić obiektywnego, zewnętrznego obserwatora do uzasadnionych wątpliwości co do bezstronności sędziego[871].

Instytucja wyłączenia sędziego jest fundamentem każdej z procedur sądowych. Zawarta jest w art. 40-44 k.p.k., art. 48-54 k.p.c. oraz art. 18-24 p.p.s.a. Przepisy wszystkich tych procedur dzielą wyłączenie sędziego na dwie formy. Pierwsza z nich, zwana *iudex inhabilis,* dotyczy wyłączenia sędziego od udziału w sprawie z mocy prawa (*ex lege*). W tym przypadku ustawodawca wskazuje zamknięty katalog sytuacji zaistnienie, których powoduje konieczność wydania postanowienia o wyłączeniu sędziego. W każdej z procedur wypadki te uregulowane są w sposób zbieżny. Możemy je zasadniczo podzielić na trzy grupy – sytuacje, w których: 1) sędzia jest stroną lub sprawa bezpośrednio dotyczy jego sytuacji prawnej; 2) uczestnikiem postępowania jest osoba, z którą łączą lub łączyły sędziego stosunki osobiste (np. stosunek małżeństwa, pokrewieństwa, itp.); 3) na wcześniejszym etapie postępowania sędzia był związany zawodowy z daną sprawą (np. prowadził postępowania przygotowawcze, był pełnomocnikiem strony lub udzielał jej porady prawnej, brał udział w wydaniu orzeczenia w pierwszej instancji, itp.). Wypełnienie jednej z przesłanek wyłączenia sędziego z mocy prawa powoduje, że wyłączenie to ma charakter obligatoryjny, a orzeczenie sądu w tym zakresie jedynie potwierdza powód wyłączenia.

O ile powody wyłączenia sędziego z mocy prawa związane z uczestnictwem w sprawie osoby, z którą sędziego łączy stosunek osobisty; w której sędzia jest stroną oraz w której brał udział na wcześniejszym etapie w roli związanej ze swoją pracą zawodową nie budzą wątpliwości, to inaczej rzecz ma się w przypadku przesłanki, gdy wynik sprawy może wpływać bezpośrednio na jego sytuację prawną. Kazuistyka sądowa w tym zakresie jest niezwykle zróżnicowana. Podkreśla się, że chodzi o związek przyczynowy pomiędzy wynikiem sprawy a prawami lub obowiązkami sędziego. Musi być to związek bezpośredni, kauzalny, wpływający wprost na sytuację prawną sędziego; nie ma znaczenia związek pośredni, dalszy lub czysto hipotetyczny. Omawiana podstawa wyłączenia ma zatem na uwadze indywidualnego sędziego, który rozpatruje konkretną sprawą, a nie tego, który dopiero w przyszłości (potencjalnie) będzie mógł rozpatrywać sprawę oraz odnosi się do aktualnego – czyli w związku z rozpoznawaniem

[870] Por. C. Waldziński, *Wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym – uwagi na tle art. 50 k.p.c.*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2018, s. 51.
[871] Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2005 roku, sygn. akt SK 53/04, OTK 2005 Nr 11A, poz. 134.

sprawy – oddziaływania na prawa i obowiązki sędziego. Chodzi również o bezpośrednie oddziaływanie zapadłego wyroku na sytuację prawną sędziego, w tym stosunek prawny istniejący pomiędzy sędzią a jedną ze stron, których sprawę miałby rozstrzygać[872].

W judykaturze wskazuje się, że wyłączenie sędziego z mocy prawa ze względu na zaistnienie powyższej przesłanki nie zajdzie m.in., gdy sędzia pozostaje w stosunku pracy z jedną ze stron[873], dochodzone roszczenie wiążę się z działalnością sądu, w którym orzeka sędzia[874], sprawa dotyczy spółdzielni mieszkaniowej, której sędzia jest członkiem[875], stroną jest były pracownik upadłego podmiotu gospodarczego, sprawa dotyczy przywrócenia do pracy, a sędzia jest jednocześnie komisarzem wyznaczonym w postępowaniu upadłościowym[876]. W przypadkach tych nie wyklucza się jednak zastosowania instytucji *iudex suspectus*. Joanna Derlatka jako przykłady pozytywne wyłączenia sędziego z mocy prawa podaje sytuacje w których sędzia jest zobowiązany z tytułu roszczeń regresowych, jest wspólnikiem strony, współuprawnionym lub współzobowiązanym strony, wierzycielem albo dłużnikiem solidarnym strony, jej poręczycielem, czy też członkiem organizacji działającej w danym postępowaniu na zasadach strony[877].

Druga forma wyłączenia sędziego od orzekania w konkretnej sprawie, zwana *iudex suspectus*, obejmuje okoliczność tego rodzaju, że mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie. We wszystkich procedurach sądowych literalne brzmienie przepisu w tym zakresie jest tożsame. Jest to katalog otwarty, co oznacza, że badanie, czy istnieją przesłanki, które mogą wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie, wymaga indywidualnego podejścia, a wszelki automatyzm należy z góry wykluczyć. Podstawa ta nie ogranicza się wyłącznie do sytuacji, w której wątpliwości co do bezstronności sędziego wywoływałby stosunek osobisty między sędzią a jedną ze stron lub jej przedstawicielem ustawowym. Wystarczy jakakolwiek okoliczność, która może stać się uzasadnioną przyczyną wątpliwości co do bezstronności sędziego w danej sprawie[878]. Ograniczanie przesłanki wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego między nim a jedną ze stron lub jej przedstawicielem ustawowym, pomijając inne okoliczności, które mogłyby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego (regulacje takiej treści w

[872] Zob. wyroki SN z dnia 20 stycznia 2009 roku, sygn. akt II CSK 229/08, LEX nr 527196 i z dnia 27 października 2017 roku, sygn. akt IV CSK 730/16, LEX nr 2423294 oraz postanowienie SN z dnia 2 czerwca 2010 roku, sygn. akt II UO 1/10, LEX nr 612106
[873] Wyrok SN z dnia 15 czerwca 1999 roku, sygn. akt II UKN 3/99, OSNP 2000 Nr 17, poz. 664.
[874] Wyrok SN z dnia 19 marca 1999 roku, sygn. akt III CKN 248/98, LEX nr 1213487.
[875] Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 1998 roku, sygn. akt I CKN 405/97, LEX nr 78430.
[876] Uchwała SN z dnia 6 stycznia 1995 roku, sygn. akt I PZP 53/94, OSNP 1995 Nr 11, poz. 129.
[877] J. Derlatka, *Wyłączenie sędziego z mocy art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.*, Polski Proces Cywilny nr 3/2012, s. 481.
[878] Zob. postanowienie SN z dnia 29 października 1993 roku, sygn. akt I CO 37/93, LEX 78451.

poprzednim stanie prawnym były zawarte w k.p.c. oraz w p.p.s.a.) został uznany przez TK za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał wskazał, że gwarancje bezstronności sędziowskiej nie mogą być ograniczone jedynie do stworzenia możliwości wyłączenia sędziego ze względu na istnienie bezpośrednich relacji o charakterze osobistym, ale muszą być pojmowane szerzej – jako umożliwiające wyłączenie w wypadku okoliczności (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych), które w sytuacji konkretnego sędziego mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do wydania orzeczenia opartego na w pełni zobiektywizowanych przesłankach[879]. W wykonaniu orzeczenia Trybunału ustawodawca dokonał zmian legislacyjnych w aktualnym brzmieniu przepisów postępowania cywilnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego dotyczącego *iudex suspectus*.

W judykaturze przyjmuje się, że wyłączenie sędziego na wniosek strony nie nastąpi, gdy strona poweźmie jakiekolwiek wątpliwości co do bezstronności sędziego rozpoznającego sprawę, ale gdy ujawnią się obiektywnie uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziego. Dlatego też we wniosku o wyłączenie należy uprawdopodobnić wystąpienie takich okoliczności, które obiektywnie mogą rzutować na bezstronność i niezawisłość sędziowską. Niewystarczające jest prezentowanie subiektywnych odczuć i przypuszczeń wnioskodawcy, nieopartych na racjonalnych kryteriach. Nie decyduje samo odczucie strony co do bezstronności sędziego, ale odczucie co do tych wątpliwości musi być uzasadnione w okolicznościach danej sprawy[880]. Chodzi o każdą obiektywnie istniejącą i weryfikowalną okoliczność, mogącą zrodzić ową wątpliwość, istniejącą przed wszczęciem postępowania lub powstałą w trakcie jego trwania. Ciężar uprawdopodobnienia wystąpienia takich okoliczności spoczywa na stronie wnoszącej o wyłączenie sędziego[881]. Jednocześnie wskazać trzeba, że przyczyną wyłączenia sędziego jest sama możliwość powstania wątpliwości i to zarówno u podmiotów zgłaszających wniosek o wyłączenie, u innych osób występujących w procesie, jak również u osób spoza procesu[882]. Przyjmuje się zatem pewien hipotetyczny stan. Pomimo, że sędzia może mieć wewnętrzne przekonanie o bezstronności w stosunku do uczestników postępowania oraz niezależności od czynników zewnętrznych, to sąd może postanowić o jego wyłączeniu, gdy stwierdzi obiektywnie oceniane wątpliwości co do jego bezstronności.

[879] Wyrok TK z dnia 24 czerwca 2008 roku, sygn. akt P 8/07, OTK 2008 Nr 5A, poz. 84. W przedmiotowej sprawie Trybunał dopatrzył się pominięcia ustawodawczego.
[880] Zob. m.in. postanowienia SN z dnia 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt III KK 214/11, OSNKW 2012 Nr 4, poz. 40 i z dnia 16 grudnia 2019 roku, sygn. akt II CO 208/19, LEX nr 2772528 oraz wyrok SN z dnia 21 marca 2018 roku, sygn. akt V CSK 256/17, LEX nr 2511528.
[881] Por. wyrok SA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 roku, sygn. akt V AGa 48/18, LEX nr 2538244.
[882] Zob. postanowienie SN z dnia 22 listopada 2016 roku, sygn. akt III SO 7/16, LEX nr 2169496.

W orzecznictwie wskazuje się, że instytucja *iudex suspectus* nie zachodzi m.in., gdy: strona jest wyłącznie niezadowolona z wyniku postępowania[883], sędzia orzekał we wcześniejszej sprawie pomiędzy tymi samymi stronami o to samo roszczenie[884], sędzia w innych sprawach orzekał w określony sposób, który wnioskodawca ocenia jako dla niego niekorzystny[885], wcześniej sędzia rozpoznał sprawę o podobnym stanie faktycznym i z udziałem częściowo tych samych stron[886], prowadzenie sprawy odbywało się z naruszeniem przepisów prawa procesowego[887], sędzia miał incydentalne kontakty z rodziną strony o charakterze neutralnym, a nawet oficjalnym[888], przeciwko sędziemu strona złożyła pozew cywilny o naruszenie dóbr osobistych, czy nawet doniesienie do prokuratury o wszczęcie postępowania karnego, jeżeli ma to bezpośredni związek z wykonywaniem czynności orzeczniczych[889]. Sytuacje, w których powyższa instytucja będzie miała zastosowanie dotyczą zachowania sędziego na sali rozpraw oraz poza nią, z którego mogłoby wynikać, że sędzia jest w określony sposób nastawiony do uczestników postępowania lub do sprawy. Chodzi o zachowania sędziego odnoszące się zarówno do oceny rozpoznawanej sprawy przed wydaniem rozstrzygnięcia, jak i o wyrażanie negatywnych opinii o uczestnikach postępowania[890], czy też wyrażenia jednoznacznego poglądu na temat określonej kwestii, od którego zależy rozstrzygnięcie danej sprawy[891].

Redakcja przepisów regulujących instytucję *iudex suspectus* ma umożliwić sędziemu elastyczność oceny przesłanki „uzasadnionej wątpliwości co do bezstronności sędziego w danej sprawie". Nie ma bowiem możliwości wyczerpującego uregulowania (tj. stworzenia zamkniętego katalogu) wszystkich tych sytuacji, które uzasadniałyby zastosowanie instytucji wyłączenia sędziego w formie *iudex suspectus*. Obecne regulacje w tym zakresie umożliwiają dokonywanie oceny zindywidualizowanej sytuacją *ad casum*. Pozwala to uniknąć niebezpieczeństwa, polegającego na możliwości przekształcenia instytucji wyłączenia

[883] Wyrok SA w Szczecinie z dnia 22 stycznia 2020 roku, sygn. akt I ACa 892/19, LEX nr 2923454 wraz z powołanym tam orzecznictwem.
[884] Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 października 2017 roku, sygn. akt VI ACa 849/16, LEX nr 2415306.
[885] Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2016 roku, sygn. akt II UO 6/16, LEX nr 2237414.
[886] Wyrok SA w Białymstoku z dnia 26 października 2016 roku, sygn. akt I ACa 461/16, LEX nr 2144641.
[887] Orzeczenie SN z dnia 24 marca 1966 roku, sygn. akt II PZ 15/66, LEX nr 5954.
[888] Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2019 roku, sygn. akt II AKa 188/19, OSASz 2019 Nr 4, poz. 39-41.
[889] Wyrok SN z dnia 27 lutego 2019 roku, sygn. akt V KK 79/18, LEX nr 2626881.
[890] Por. wyrok ETPC z dnia 5 lutego 2009 roku w sprawie Olujić przeciwko Chorwacji, skarga nr 22330/05, HUDOC oraz postanowienie SN z dnia 17 września 2019 roku, sygn. akt I DO 41/19, LEX nr 2727434.
[891] Jako przykład niech posłuży sytuacja byłego polityka, który następnie został sędzią. Wątpliwości co do jego bezstronności pojawią się we wszystkich sprawach, w których znaczenie będzie miała ocena określonej sytuacji, ideologii, co do której sędzia ten zajmował publiczne stanowisko w trakcie swojej działalności politycznej. W takich sprawa powinna znaleźć zastosowanie instytucja *iudex suspectus*.

sędziego, w taki sposób postępowania, który może ograniczyć, a nawet paraliżować sprawność postępowania sądowego.

W postępowaniu karnym wyłączenie sędziego następuje na jego żądanie, z urzędu albo na wniosek strony (art. 41 § 1 k.p.k.). Jeżeli sędzia uzna, że zachodzi przyczyna wyłączająca go z mocy prawa (*iudex inhabilis*) wyłącza się, składając oświadczenie na piśmie do akt, a na jego miejsce wstępuje inny sędzia (art. 41 § 2). W procedurze cywilnej i sądowoadministracyjnej sędzia zawiadamia sąd o zachodzącej podstawie swojego wyłączenia (art. 51 k.p.c. i art. 21 p.p.s.a.), natomiast wniosek o wyłączenie sędziego strona zgłasza na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa się toczy, uprawdopodabniając przyczyny wyłączenia. Strona, która przystąpiła do rozprawy, powinna uprawdopodobnić ponadto, że przyczyna wyłączenia dopiero później powstała lub stała się jej znana (art. 50 § 1 i 2 k.p.c. i art. 20 § 1 i 2 p.p.s.a.). W postępowaniu cywilnym do czasu rozstrzygnięcia wniosku o wyłączenie sędziego: 1) sędzia, którego dotyczy wniosek, może podejmować dalsze czynności; 2) nie może zostać wydane orzeczenie lub zarządzenie kończące postępowanie w sprawie (art. 50 § 3 k.p.c.). W postępowaniu sądowoadministracyjnym do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie, sędzia może spełniać tylko czynności niecierpiące zwłoki (art. 20 § 3 p.p.s.a.). W postępowaniu karnym wniosek rozpoznaje się niezwłocznie, a z chwilą wyłączenia sędziego czynności procesowe dokonane z jego udziałem po złożeniu wniosku stają się bezskuteczne (art. 42 § 3 k.p.k.). W postępowaniu karnym, cywilnym i sądowoadministracyjnym o wyłączeniu sędziego orzeka co do zasady sąd, w którym sprawa się toczy. Wyjątki dotyczą sytuacji, gdy właściwy sąd nie może wydać postanowienia z powodu braku dostatecznej liczby sędziów. Należy ponadto pamiętać, że w postępowaniu karnym sędzia może wyłączyć się sam z mocy prawa, składając oświadczenie na piśmie do akt. Zbędne staje się w takim wypadku orzeczenie sądowe.

W żadnej z procedur nie jest dopuszczalne wyłączenie całego sądu[892]. W judykaturze konsekwentnie przyjmuje się, iż wyłączenie następuje w „sprawie" rozumianej jako postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu. Oznacza to, że wniosek o wyłączenie sędziego może zostać skutecznie złożony tylko w stosunku do sędziego, a w składach kolegialnych sądu – sędziów, którzy zostali wyznaczeni do rozpoznania sprawy. Nie

[892] W doktrynie prezentowane jest również stanowisko odmienne odwołujące się do treści art. 37 k.p.k. i art. 44^1 k.p.c. dopuszczających przekazanie przez SN sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem części autorów instytucja ta jest formą wyłączenia sądu jako organu wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu ustrojowym (zob. szerzej m.in. J. Gudowski, *Wyłączenie sądu jako organu wymiaru sprawiedliwości – nowa instytucja w prawie procesowym cywilnym i karnym*, Przegląd Sądowy nr 6/2021, s. 5 i n. oraz A. Olaś, *Właściwość delegacyjna sądu oparta na względach celowości w postępowaniu nieprocesowym,* Przegląd Sądowy nr 1/2022, s. 43).

dotyczy zaś bezpośrednio pozostałych sędziów danego sądu, gdyż nie można wyłączyć sędziego na przyszłość od rozpoznania sprawy w trybie postępowania o wyłączenie sędziego. Oznacza to przede wszystkim, iż wniosek o wyłączenie może dotyczyć tylko sędziego (sędziów) wyznaczonego do rozpoznania sprawy, a wskazanie we wniosku wszystkich sędziów danego sądu nie zmienia tej zasady i nie wyłącza innych sędziów od jego rozpoznania. Innym słowy nie ma możliwości wyłączenia sędziego „*in abstracto*”[893]. W orzecznictwie SN przyjęto, że możliwe jest wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu, jednakże należy uzasadnić powody wyłączenia indywidulanie w stosunku do każdego z sędziów, nawet jeżeli wnioski te zawarto w jednym piśmie procesowym[894].

Skutki naruszenia instytucji *iudex inhabilis* oraz *iudex suspectus* są różne. W sytuacji, gdy sprawę rozpoznał sędzia wyłączony z mocy ustawy postępowanie dotknięte jest wadą nieważności i podlega uchyleniu (art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k., art. 379 pkt 4 k.p.c. oraz art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Udział w rozpoznaniu sprawy *iudicis suspecti* nie skutkuje nieważnością postępowania. Stanowi natomiast uchybienie prawa procesowego mogące być zarzutem odwoławczym lub kasacyjnym[895]. Przy czym w orzecznictwie SN wyrażany jest pogląd, że jeżeli strona będąc świadoma podstawy wyłączenia sędziego ze względu na istnienie okoliczność tego rodzaju, że mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie, nie złożyła stosowanego wniosku, to nie może podnieść zarzutu udziału tego sędziego w sprawie pomimo istnienia podstawy wyłączenia[896]. Jednocześnie zarzut ten może być skutecznie złożony w postępowaniu odwoławczym lub kasacyjnym, jeżeli strona złożyła wniosek o wyłączenie sędziego sądu pierwszej instancji lub sądu odwoławczego w przewidzianym trybie i nie został on uwzględniony albo strona dowiedziała się o przyczynie tego wyłączenia po wydaniu wyroku w sądzie drugiej instancji bądź też sędzia, któremu znane były powody wyłączenia, nie złożył stosownego żądania o wyłączenie, a strona nie skorzystała z prawa do złożenia wniosku[897].

---

[893] Zob. postanowienia SN z dni: z 23 listopada 2004 roku, sygn. akt V KK 195/04, OSNKW 2005 Nr 1, poz. 5; 22 lipca 2009 roku, sygn. akt SNO 53/09, OSNSD 2009 Nr 1, poz. 68; 16 marca 2010 roku, sygn. akt WO 4/10, OSNwSK 2010 Nr 1, poz. 567; 30 czerwca 2010 roku, sygn. akt WD 7/10, OSNwSK 2010 Nr 1, poz. 1344; 21 czerwca 2012 roku, sygn. akt III KO 34/12, OSNKW 2012 Nr 11, poz. 116; 10 października 2014 roku, sygn. akt SNO 51/14 LEX nr 1511819; 14 grudnia 2016 roku, sygn. akt III KO 99/16, LEX nr 2166385 oraz postanowienia NSA z dni: 18 grudnia 2012 roku, sygn. akt I OZ 930/12, LEX nr 1239060; 29 czerwca 2012 roku, sygn. akt II OZ 554/12, LEX nr 1282360; 7 czerwca 2013 roku, sygn. akt I GZ 185/13, LEX nr 1320407; 21 października 2014 roku, sygn. akt I OZ 767/14 LEX nr 1529117, a także wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2019 roku, sygn. akt IV KK 656/18, LEX nr 2675138 oraz uchwała SN z dnia 26 lipca 2019 roku, sygn. akt I NOZP 1/19, OSNKN Nr 1, poz. 1

[894] Zob. wyrok SN z dnia 14 lipca 2004 roku, sygn. akt IV CO 9/04, LEX nr 1125167.

[895] Zob. wyrok SN z dnia 25 listopada 2015 roku, sygn. akt II CSK 752/14, LEX nr 1943239

[896] Zob. m.in. postanowienie SN z dnia 22 lutego 2012 roku, sygn. akt IV KK 164/11, LEX nr 1163356.

[897] Por. wyrok SN z dnia 22 października 2002 roku, sygn. akt II KK 202/02, LEX nr 56092.

Każda zatem sprawa sądowa powinna być ukształtowana w sposób zapewniający dążenie do niezwłocznego załatwienia sprawy i przeciwdziałaniu przewlekania postępowania, jednakże bez szkody dla wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy. Instytucja wyłączenia sędziego staje się często narzędziem do przedłużania postępowania, gdy strona procesowa składa odpowiedni wniosek zaraz po negatywnym dla niego rozpatrzeniu wniosku poprzedniego podając inną podstawę wyłączenia, chociażby absurdalną. Inna metoda na obstrukcję postępowania polega na składaniu wniosku o wyłączenie sędziego z brakami formalnymi (np. bez podpisu). Strona nie uzupełnia tych braków formalnych w terminie, sąd wobec tego zwraca pismo, a następnie zainteresowany ponownie składa wniosek z brakami celem uruchomiania cały czas tej samej procedury, a w istocie sparaliżowania postępowania. Na wykorzystywanie instytucji wyłączenia sędziego w takim ujęciu nie można się godzić. Nie będzie ona służyła wtedy ani bezstronności, ani niezawisłości, ani zasadzie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Dlatego też ustawodawca wprowadził pewne mechanizmy mające zapobiegać wykorzystywaniu omawianej instytucji do przedłużania postępowania polegające na nierozpatrywaniu merytorycznie wniosku jeżeli został zgłoszony po rozpoczęciu przewodu sądowego, chyba że przyczyna wyłączenia powstała lub stała się stronie wiadoma później oraz wniosku opartego na tych samych podstawach faktycznych co wniosek wcześniej rozpoznany. Zapobieganiu obstrukcji procesowej służy również niemożność wnioskowania wyłączenia wszystkich sędziów danego wydziału lub danego sądu, a jedynie tych wyznaczonych do prowadzenia konkretnej sprawy. Wniosek o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy nie powinien być oceniany na płaszczyźnie merytorycznej, skoro jest procesowo niedopuszczalny.

Moim zdaniem, w przypadku wykorzystywania przez uczestników procesu instytucji wyłączenia sędziego do innych celów aniżeli pozbawienia sędziego możliwości orzekania w sprawie, w której jego bezstronność w stosunku do uczestników postępowania oraz niezawisłość mogłaby być zagrożona lub podważona, należy skorzystać z klauzuli generalnej odrzucenia takiego wniosku ze względu na nadużycie prawa procesowego. Chodzi o sytuacje oczywistej próby nadużycia prawa procesowego, tj. celowego składnia wniosków z brakami formalnymi, czy też składania wniosków o wyłączenie sędziów rozpatrujących sprawę podając każdorazowo inną przyczynę[898]. Odrzucanie takich wniosków ze względu na nadużycie prawa powinno odbywać się przez skład orzekający (również przez sędziów objętych wnioskiem) bez

[898] Zob. podobnie wyrok SN z dnia 25 listopada 2015 roku, sygn. akt II CSK 752/14, LEX nr 1943239 oraz M. Sekuła-Leleno, *Wyłączenie sędziego w procesie cywilnym na tle europejskich standardów prawa do sądu*, Studia Prawnicze KUL nr 1/2020, s. 325-326.

uszczerbku dla zasady szybkości postępowania, tj. pomiędzy innymi czynnościami sądu, a nawet na posiedzeniu przed postępowaniem dowodowym, czy też przed etapem wyrokowania[899]. W innym wypadku sąd naraża się na obstrukcję procesową, co może rodzić nawet odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego.

Zagrożenia związane z wykorzystywaniem instytucji wyłączenia sędziego od orzekania w konkretnej sprawie mogą również odnosić się do działania samych sędziów. Dotyczyć to może sytuacji, gdy sędzia z innych powodów, często czysto pragmatycznych, nie chce rozstrzygać danej sprawy (np. ze względu na jej zawiłość, obszerność materiału dowodowego, itp.). W pewnym sensie przeciwdziała temu obowiązek złożenia wyjaśnień przez sędziego, w tym uzasadnienia powodów wyłączenia. Niemniej nawet sama próba pozbywania się spraw z referatu w ten sposób stanowi uchybienie godności urzędu sędziowskiego i skutkuje odpowiedzialnością dyscyplinarną. Podkreślić należy zatem, że sędzia musi zachować powściągliwość w składaniu tego typu wniosków[900].

Analizę dotyczącą instytucji wyłączenia sędziego od orzekania w konkretnej sprawie należy uzupełnić o regulację zawartą w art. 26 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o SN. Zgodnie z tym przepisem „Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania". Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (zwanej potocznie „ustawą kagańcową). Wskazaną normę należy ocenić krytycznie. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że przyjęte rozwiązania mogą doprowadzić do paraliżu rozpoznawania wniosków, a w konsekwencji faktycznym uniemożliwieniem realizacji prawa do bezstronnego sądu. Wnioski takie mogą być bowiem składane przed wszystkimi sądami i we wszystkich sprawach. Biorąc pod uwagę możliwość napływu większej ich ilości tego typu wniosków wątpliwe jest, aby jedna Izba Sądu

[899] Chociaż zakaz nadużycia prawa nie uzyskał dotychczas statusu normatywnego, to jest jednak powszechnie uważany za jedną z podstawowych zasad prawa procesowego wyprowadzany z zasady rzetelnego procesu sądowego.
[900] Por. podobnie S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Nadużycie władzy sędziowskiej*, Polski Proces Cywilny nr 1/2012, s. 28-29.

Najwyższego byłaby w stanie rozpoznać je w rozsądnym terminie, zwłaszcza, że właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej dotyczy jeszcze innych spraw, w tym skarg nadzwyczajnych. Kolejna uwaga dotycząca przyjętych regulacji wiąże się z tym, że przekazanie wniosku o wyłączenie sędziego Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania. Może zatem dojść do sytuacji, że wniosek taki nie zostanie rozpatrzony w czasie potrzebnym do ukończenia sprawy, w której został złożony. Negatywne konsekwencje dla strony w postaci rozpoznawania sprawy przez niewłaściwego sędziego, który nie spełnia kryterium bezstronności będzie można konwalidować dopiero na etapie postępowania odwoławczego, a nawet kasacyjnego lub też w wyniku wniesienia innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Z tych przyczyn analizowane regulacje stanowią poważne zagrożenie dla konstytucyjnych praw i wolności obywateli w obszarze wymiaru sprawiedliwości[901].

Reasumując, instytucja wyłączenia sędziego jest ważnym instrumentem gwarantującym prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Wyłączenie sędziego zostało ukształtowane w sposób umożliwiający podjęcie w tym zakresie inicjatywy zarówno przez samego sędziego, jak i przez stronę procesu. Jej wykorzystanie powinno w równym stopniu uwzględniać interesy obu stron sporu poprzez prawidłowe ukształtowanie przesłanek oraz ich stosowanie w praktyce, aby z jednej strony nie dopuszczać do orzekania sędziego, którego bezstronność w danej sprawie budzi wątpliwości, a z drugiej strony, aby instytucja ta nie wpływała ujemnie na bieg postępowania.

Podkreśla się również, że instytucja wyłączenia sędziego inaczej niż w przypadku innych gwarancji niezawisłości sędziowskiej stanowi instrument w ręku sędziego, który wymaga od niego aktywności, inicjatywy w ochronie jego bezstronności i niezawisłości w odniesieniu do konkretnej sprawy. W tym przypadku sędzia samodzielnie stwarza sobie warunki do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy poprzez pewność, że rozpatrzy ją w sposób bezstronny i wolny od uprzedzeń. W innym wypadku obowiązany jest podjąć kroki w celu wyłączenia się od udziału w danym postępowaniu sądowym.

Obecne uregulowania dotyczące wyłączenia sędziego nie są wolne od wad. W regulacjach dotyczących wyłączenia sędziego podkreśla się przede wszystkim brak unormowań

[901] Ponadto podkreślić należy, że status sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN budzi poważne wątpliwości w świetle wydanej w dniu 23 stycznia 2020 roku w sprawie o sygn. akt BSA I-4110-1/20 uchwały połączonych Izb SN (OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7). Przypomnieć należy, że w orzeczeniu tym SN zakwestionował status sędziów powołanych przez KRS, której skład został ukształtowany w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, tj. wszystkich sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

uwzględniających zasady szybkości i sprawności postępowania. Cezary Waldziński krytykuje niemożność – w postępowaniu cywilnym – zamknięcia rozprawy po złożeniu wniosku przed jego rozpoznaniem. Powoduje to konieczność odroczenia rozprawy, co przedłuża postępowanie[902]. Brak jest również w polskich procedurach przepisu, który bezpośrednio wskazywałby możliwość wyłączenia sędziego z samej obawy naruszenia jego niezawisłości, bez powoływania się na ogólną przesłankę *iudex suspectus*[903].

Rozdział III: Krajowa Rada Sądownictwa jako organ stojący na straży niezawisłości sędziowskiej

3.1 Geneza Krajowej Rady Sądownictwa

Istnienie KRS jest istotną gwarancją niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziowskiej. Organ ten jawi się jako podmiot, który równoważy kompetencje władzy wykonawczej w zakresie administrowania sądami oraz kompetencje władzy ustawodawczej w zakresie ustawowego kształtowania systemu sądownictwa i statusu sędziów. Dlatego też istotnym komponentem funkcjonowania Rady jest jej niezależność od władzy publicznej. KRS w strukturze organów państwowych występuje jako reprezentant władzy sądowniczej wobec pozostałych organów konstytucyjnych. Jej zadania koncentrują się wokół bronienia interesów sądów i sędziów, jednakże nie w kontekście przyznawania tej grupie zawodowej szczególnych uprawnień, ale w celu urzeczywistniania gwarancji zasad niezależności oraz niezawisłości.

Rada sądownictwa jest instytucją powszechną w europejskim systemie prawa konstytucyjnego. Regulacje ustrojowe innych państw w tym zakresie koncentrują się na określeniu składu, sposobu powołania oraz ogólnych kompetencji rady. Odpowiedniki polskiej

[902] C. Waldziński, *op. cit.*, s. 53-54.

[903] Por. M. Jankowski, M. Wołowicz, *Niezawisłość sędziowska w opinii samych sędziów,* Warszawa 1986, s. 63; M. Wrzołek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, Palestra nr 5/2020, s. 96 oraz G. Kamieński, *Wyłączenie z mocy samego prawa sędziego delegowanego na podstawie art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.)*, Przegląd Sądowy nr 10/2022, s. 50-51. Jacek Gudowski postuluje w powyższym zakresie powoływanie się na przesłankę wyłączenia sędziego z mocy prawa ze względu na pozostawanie z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziaływa na jego prawa lub obowiązki. Autor za taki stosunek prawny przyjmuje stosunek prawnoprocesowy, tj. stosunek oparty na przepisach regulujących postępowanie sądowe, który łączy sędziego ze stronami procesu (J. Gudowski, *Iudex impurus. Wyłączenie z mocy samej ustawy sędziego objętego zarzutem wadliwego powołania lub przejścia na wyższe stanowisko sędziowskie*, Przegląd Sądowy nr 5/2022, s. 11-15).

KRS znajdują się w większości krajów Europy. W samej UE aż dwadzieścia trzy państwa posiada na poziomie krajowym rady sądownictwa (m.in. Francja, Włochy[904], Malta, Grecja, Belgia[905], Rumunia[906], Portugalia, Hiszpania, Węgry, Bułgaria, Chorwacja[907], Słowacja, Słowenia, Litwa[908], Łotwa[909], Szwecja, Dania, Holandia, Estonia[910], Irlandia[911]). W osiemnastu

[904] Organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów we Włoszech jest Najwyższa Rada Sądownictwa. Temu mającemu swoje umocowanie w ustawie zasadniczej organowi przewodniczy Prezydent. Na co dzień jej pracami kieruje jednak Komitet Prezydialny w składzie: wiceprzewodniczący Rady, Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego, Prokurator Generalny Sądu Kasacyjnego. Konstytucja nie precyzuje ile ma być członków Rady. Wskazuje jednak, że 2/3 składu stanowią sędziowie wybierani przez sędziów, a pozostała część wybierana jest przez parlament spośród profesorów prawa i adwokatów legitymujących się co najmniej 15-letnim doświadczeniem (zob. M. Urbaniak, *Najwyższa Rada Sądownictwa we Włoszech*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 215 i n.).

[905] W Belgii Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości ma autonomiczny charakter i jest niezależna od pozostałych władz. Rada jest dość liczna. Składa się z czterdziestu czterech członków podzielonych w równej liczbie na dwa kolegia: niderlandzkojęzyczne oraz francuskojęzyczne. W skład każdego kolegium wchodzi jedenastu sędziów i prokuratorów oraz jedenastu prawników spełniających określone wymogi związane z wykształceniem i doświadczeniem zawodowym. Sędziowie i prokuratorzy są wybierani przez kolegium elektorów, natomiast pozostałych członków Rady wybiera Senat (zob. J. Juchniewicz, *Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości Królestwa Belgii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 9 i n.).

[906] Najwyższa Rada Sądownictwa w Rumunii została utworzona jako łącznik władzy sądowniczej z pozostałymi organami państwa, przy czym uznaje się, że Rada reprezentuje interesy sędziów. Pomimo, że w jej skład w przeważającej części wchodzą przedstawiciele środowiska sędziowskiego, to jednak dużą rolę w ukonstytuowaniu jej składu odgrywa Senat. Mianowicie z dziewiętnastu członków dziewięciu wybierają sędziowie, natomiast pięciu zgromadzenia prokuratorskie. Wybór sędziów i prokuratorów musi być jednak zatwierdzony przez Senat. Dwaj członkowie Rady reprezentują społeczeństwo obywatelskie, a ich wyboru dokonuje Senat. Pozostali członkowie Rady zasiadają w niej z urzędu z racji pełnionych funkcji (są nimi Minister Sprawiedliwości, Prezes Najwyższego Sądu Kasacji oraz Prokurator Generalny przy Najwyższym Sądzie Kasacji) (zob. A. Ławniczak, *Najwyższa Rada Sądownictwa w Rumunii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 143 i n.).

[907] Chorwacka Państwowa Rada Sądownictwa jest samodzielnym i niezawisłym organem, który zapewnia samodzielność i niezawisłość władzy sądowniczej. Rada składa się z siedmiu sędziów wybieranych przez sędziów, dwóch uniwersyteckich profesorów prawa wybieranych przez środowiska naukowe oraz dwóch deputowanych do tamtejszego sejmu, z czego jeden z nich musi należeć do opozycji (zob. K. Składowski, *Państwowa Rada Sądownictwa w Republice Chorwacji*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 17 i n.).

[908] Litewska Rada Sądownictwa poczytywana jest jako organ wykonawczy samorządu sędziowskiego, stanowiący gwarancję niezawisłości sądów i sędziów. Składa się wyłącznie z sędziów zasiadających w Radzie z urzędu i z sędziów wybieranych przez innych sędziów (zob. A. Juškevičiūtė-Vilienė, R. Balicki, *Rada Sądownictwa Republiki Litewskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 93 i n.).

[909] Rada Sądownictwa na Łotwie została powołana do życia w 2010 roku na mocy ustawy zwykłej. Jej istnienia nie przewiduje łotewska ustawa zasadnicza. Każdy z przedstawicieli władzy ma w niej swoją reprezentację, choć najliczniejszą grupą są sędziowie wybierani przez środowiska sędziowskie. Ciekawym rozwiązaniem są uregulowania przewidujące wejścia do składu Rady prezesów krajowych izb prawniczych (M. Abu Goleh, K. Wygoda, *Rada Sądownictwa na Łotwie*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 103 i n.).

[910] W Estonii działa Rada do spraw Administracji Sądów która nie ma konstytucyjnego charakteru, a jej podstawową funkcją jest zarządzanie sądami w kooperacji z ministrem sprawiedliwości. W skład estońskiej Rady wchodzi: Prezes Sądu Najwyższego, pięciu sędziów wybranych przez samorząd sędziowski, dwóch członków Sejmu, adwokat wskazany przez samorząd adwokacki, Prokurator Generalny, Kanclerz Sprawiedliwości i Minister Sprawiedliwości. Trzy ostatnie podmioty mogą wyznaczyć konkretne osoby, biorące udział w pracach Rady zamiast nich samych (zob. M. Dąbrowski, *Rada do spraw Administracji Sądów w Estonii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 39 i n).

[911] W Irlandii ustawę o radzie sądownictwa przyjęto dopiero w lipcu 2019 roku po wieloletnich dyskusjach. W Irlandii podmioty mające stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów działają w systemie rozproszonym, a żaden z nich nie ma umocowania konstytucyjnego (zob. D. Kuźnicka-Błaszkowska, *Rozproszony*

z tych krajów przedstawiciele sądownictwa stanowią większą część składu rady lub mają w niej głos decydujący. W dwóch krajach Unii sędziowie stanowią połowę członków składu rady (Słowacja[912] i Holandia[913]), a w trzech krajach Unii sędziowie stanowią mniejszość (Francja[914], Portugalia[915], Malta[916]). Ponadto w osiemnastu krajach sędziowie są wybierani przez innych sędziów lub też zasiadają w radzie z urzędu jako prezesi poszczególnych sądów (zwykle najwyższych instancji). W dwóch krajach istnieją dwa organy wypełniające funkcje rady sądownictwa. W jednym z nich sędziowie są wybierani przez sędziów, a w drugim przez parlament (Węgry) lub ministra sprawiedliwości (Szwecja). W trzech krajach UE sędziowie są powoływani do rady wyłącznie przez organy władzy wykonawczej lub ustawodawczej. W jednym z nich jednakże sędziowie decydują o liście kandydatów przedstawianej parlamentowi (Hiszpania[917]), a w dwóch pozostałych minister sprawiedliwości jest związany

system organów stojących na straży niezależności i niezawisłości sędziów w Irlandii, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 85).

[912] Rada sądownictwa na Słowacji składa się z osiemnastu członków. Połowę wybierają sędziowie spośród swego grona, a połowę inne organy państwa (po trzech członków powołują: Rada Narodowa, Prezydent i rząd). Członkowie Rady powołani spoza grona sędziów muszą mieć wykształcenie prawnicze, co najmniej 15-letnie doświadczenie zawodowe oraz charakteryzować się nieposzlakowaną opinią (zob. M. Bujňáková, A. Krunková, S. Grabowska*, Rada Sądownicza w systemie organów konstytucyjnych Republiki Słowackiej,* Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 154-155).

[913] W Holandii członkowie Rady są powoływani dekretem monarchy na podstawie rekomendacji Ministra Sprawiedliwości. Wcześniej ustala on listę sześciu kandydatów która zostaje okrojona do maksymalnie trzech osób przez Komisję składającej się głównie z sędziów. Następnie spośród tych osób Minister dokonuje ostatecznej rekomendacji monarsze. Rada składa się z od trzech do pięciu członków. W praktyce skład Rady ustalany jest w liczbie parzystej, a połowę jej członków stanowią sędziowie (A. Bień-Kacała, *Rada Sądownictwa w Holandii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 77).

[914] We Francji gwarantem niezależności władzy sądowej jest Prezydent. Rolę rady sądownictwa pełni natomiast Najwyższa Rada Korpusu Urzędników Sądowych, która posiada funkcję pomocniczą w stosunku do ochrony niezależności wymiaru sprawiedliwości. Rada dzieli się na dwie sekcję: właściwą do spraw sędziów i właściwą do spraw prokuratorów. Pierwsza z nich składa się z prezesa Sądu Kasacyjnego jako przewodniczącego, pięciu sędziów i jednego prokuratora, natomiast skład drugiej sekcji ma odwrotną strukturę, za wyjątkiem przewodniczącego, którym jest Prokurator Generalny. Przewodniczącym całej Rady jest prezes Sądu Kasacyjnego, a jego zastępcą Prokurator Generalny. Ponadto członkami obu sekcji są: radca stanu wskazywany przez Radę Stanu, adwokat oraz sześciu wybitnych osobistości niebędących członkami sądownictwa, prokuratury i administracji (zob. D. Dyjak, *Najwyższa Rada Korpusu Urzędników Sądowych we Francji*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 49 i n.).

[915] Na siedemnastu członków portugalskiej Rady dwóch członków wyznacza Prezydent, siedmiu jest wybierana przez Zgromadzenie (organ ustawodawczy), a siedmiu wybierają sędziowie spośród swego grona zgodnie z zasadą proporcjonalności. Jedynym podmiotem zasiadającym w Radzie z urzędu jest przewodniczący Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości, który przewodniczy Radzie (zob. Ł. Żukowski, *Najwyższa Rada Sądownictwa w Portugalii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 137-138).

[916] W składzie maltańskiej Komisji do spraw Wymiaru Sprawiedliwości zasiada Prezydent jako przewodniczący, pięciu członków spoza grona sędziów (Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, po jednym członku mianowanym przez premiera i lidera opozycji, a także Prezes Izby Adwokackiej) oraz czterech sędziów wybranych przez sądy (dwóch sędziów Sądu Najwyższego i dwóch sędziów sądów okręgowych) (zob. D. Kuźnicka-Błaszkowska, *Pozycja prawnoustrojowa Komisji do spraw Wymiaru Sprawiedliwości Malty*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 115-116).

[917] Jedynym członkiem hiszpańskiej Rady Głównej Władzy Sądowniczej z mocy prawa jest prezes Trybunału Najwyższego. Pozostałe dwadzieścia osób pochodzi z wyborów. Dwunastu członków stanowią sędziowie, a pozostałych ośmiu stanowią prawnicy z co najmniej 15-letnim doświadczeniem zawodowym. Zarówno sędziowie, jak i inni prawnicy mogą samodzielnie zgłaszać swoją kandydaturę, przy czym sędziowie muszą wykazać poparcie

rekomendacjami przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości (Dania[918] i Holandia)[919]. W pięciu krajach członkowskich UE rady sądownictwa nie funkcjonują (Niemcy, Austria, Finlandia, Czechy i Luksemburg), jednakże niezależność sądownictwa jest w tych państwach gwarantowana innymi metodami[920]. Organy mające status rad sądownictwa różnią się w poszczególnych krajach składem i sposobem powołania. Ich kompetencje natomiast w każdym przypadku koncentrują się na wspieraniu wymiaru sprawiedliwości w kontekście ochrony niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Rady sądownictwa najczęściej posiadają uprawnienia w przedmiocie: powoływania sędziów, karier sędziowskich, oceny działalności sędziów, ich odpowiedzialności dyscyplinarnej, organizowania i przeprowadzania szkoleń dla kadry sędziowskiej, opiniowania projektów ustaw. Jak słusznie wskazała Irena Piotrowska „rady sądownictwa w poszczególnych krajach europejskich wiele łączy, a także nie mało różni"[921]. Różnice te wynikają głównie z uwarunkowań historycznych, roli władzy ustawodawczej i wykonawczej dotyczącej sądownictwa, poziomu kultury prawnej oraz tradycji. Różnorodność ta nie obejmuje natomiast roli jaką rady sądownictwa mają pełnić w przestrzeni wymiaru sprawiedliwości.

W okresie międzywojennym oraz w czasach PRL istnienie rady sądownictwa było obce polskiemu prawu ustrojowemu. W okresie międzywojennym wzorowano się na rozwiązaniach niemieckich i austriackich, których ustawodawstwa takich rad nie przewidywały. Natomiast w PRL przejmowano wzory radzieckie, gdzie gwarancje niezawisłości formalnie były mocno okrojone, a w praktyce nie funkcjonowały[922]. Istnienie rady sądownictwa, organu który z

co najmniej dwudziestu pięciu innych sędziów. Sędziowie w stanie spoczynku nie mogą kandydować z puli przeznaczonej dla sędziów, a jedynie z puli przeznaczonej dla pozostałych prawników Wyboru wszystkich członków Rady dokonuje parlament. Następnie członków Rady powołuje król, jednakże jest to jedynie czynność legalizująca wcześniejszy wybór członków Rady (zob. P. Glejt-Uziębło, P. Uziębło, *Rada Główna Władzy Sądowniczej w Hiszpanii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 62-66).

[918] Odpowiednikiem polskiej Krajowej Rady Sądownictwa w Danii jest Administracja Sądowa. W kraju tym funkcjonuje również Rada do spraw Nominacji Sędziowskich, mające kompetencje związane *stricte* z powołaniami sędziów. Członków zarządu Administracji Sądowej powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek podmiotów określonych w ustawie. Na jedenastu członków pięciu stanowią sędziowie. Natomiast trzej kolejni to przedstawiciele środowiska prawniczego. Członkiem zarządu Administracji Sądowej nie mogą być przedstawiciele parlamentu, rad okręgów i rad gmin. Z kolei członków Rady do spraw Nominacji Sędziowskich powołuje Minister Sprawiedliwości będąc związany rekomendacjami środowiska sędziowskiego i środowiska prawniczego. Na sześciu członków Rady trzech to sędziowie, dwóch przedstawicieli społeczeństwa i jeden adwokat. Przewodniczącym Rady jest sędzia Sądu Najwyższego (zob. S. Jarosz-Żukowska, *Rady sądownictwa w Danii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 32-34).

[919] G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017, s. 45-46.

[920] *Ibidem*, s. 30-31.

[921] I. Piotrowska, *Rady Sądownictwa w Europie*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2015, s. 30.

[922] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 186 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001, s. 2.

założenia miał stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów było zatem wykluczone.

Idea utworzenia w Polsce rady sądownictwa pojawiła się w latach 80 XX wieku. Miała być to instytucja, która wzmocni naruszane w czasie PRL zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz uwolni procedurę powołania sędziów spod kurateli aparatu partyjnego (w tamtym czasie sędziów powoływała i odwoływała Rada Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości). Postulat utworzenia rady sądownictwa nabrał realnych kształtów podczas obrad Okrągłego Stołu w 1989 roku. Został on wysunięty przez opozycję, która jednocześnie zaproponowała, aby w takiej radzie zasiadali przedstawiciele władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Adam Strzembosz uzasadniał powołanie Rady przeciwwagą wpływów administracji państwowej na obsadę sędziowską poprzez udział w powołaniu sędziów środowiska sędziowskiego[923]. Podobny pogląd prezentowała Janina Zakrzewska, podkreślając rolę Rady w wzmocnieniu zasady niezawisłości sędziowskiej poprzez jej udział w powoływaniu, awansowaniu, przenoszeniu sędziów oraz podejmowaniu innych działań związanych z kwestiami sądownictwa i praworządności[924]. Efektem prac Okrągłego Stołu było wprowadzenie „nowelą kwietniową" z 1989 roku[925] do Konstytucji PRL regulacji dotyczącej KRS. Artykuł 60, który otrzymał nowe brzmienie stanowił w ust. 1, że „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa", natomiast w ust. 3, że uprawnienia, skład i sposób działania KRS określa ustawa.

Na mocy regulacji ustrojowych KRS była organem o dość niejasnych kompetencjach oraz charakterze. Ustrojodawca poza wskazaniem udziału Rady w procedurze nominacyjnej sędziów w pozostałym zakresie odsyłał do ustawy, dając ustawodawcy duży margines swobody w regulacji uprawnień, składu, i sposobu działania nowego organu. Brak odpowiednich gwarancji ustrojowych stwarzało zagrożenie, że ustawa dotycząca Rady zniekształci jej rolę jako organu powołanego do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Pierwsza w Polsce ustawa regulująca uprawnienia, skład i sposób działania KRS została uchwalona w dniu 20 grudnia 1989 roku[926]. Na jej mocy Rada składała się z przedstawicieli

[923] Za: K. Grajewski, *Postulat utworzenia rady do spraw sądownictwa podczas obrad Okrągłego Stołu*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 3/2017, s. 29-30.
[924] *Ibidem*, s. 30. Zob. podobnie L. Kubicki, *Krajowa Rada Sądownictwa – jako strażnik niezawisłości sędziowskiej* [w:] *Niezawisłość sędziowska. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy i Instytut Państwa i Prawa PAN w dniu 20 kwietnia 1990 r. w Popowie,* red. J. Gaj, Warszawa 1990, s. 31-32.
[925] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989 roku Nr 19, poz. 101.
[926] Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. z 1989 roku Nr 73, poz. 435.

wszystkich władz, z czego większość stanowili reprezentanci władzy sądowniczej (66% składu)[927]. Pierwotnie w skład Rady wchodzili: Pierwszy Prezes SN, Prezes SN kierujący pracami Izby Wojskowej SN, Prezes NSA, dwóch sędziów SN, sędzia NSA, dziewięciu sędziów sądów powszechnych, sędzia sądu wojskowego, czterech posłów, dwóch senatorów, osoba wskazana przez Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Minister Sprawiedliwości[928]. Sędziów do Rady wybierały odpowiednie samorządy poszczególnych sądów. Tak ukształtowany skład miał na celu ograniczenie wpływu władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej na ustrojową kompetencję KRS w postaci udziału w procedurze powoływania sędziów, a także na inne uprawnienia związane ze statusem służbowym sędziów, które zostały określone w ustawie. W zakresie tych uprawnień Rada rozpatrywała i rozstrzygała wnioski o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe oraz wyrażała zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat. Ponadto KRS określała ogólną liczbę członków Sądu Dyscyplinarnego i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego oraz wskazywała liczbę członków sądów dyscyplinarnych wybieranych przez samorządy SN, NSA i sądów wojewódzkich, wypowiadała się w sprawie zasad etyki zawodowej sędziów, wyrażała stanowisko co do propozycji zmian ustroju sądów, a także w innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania, zapoznawała się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, opiniowała programy szkolenia aplikantów, zakres oraz sposób przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i ustalania jego wyników, a także zasady oceny pracy asesorów sądowych, wyrażała opinię w sprawach dotyczących sędziów i sądów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta PRL, inne organy państwowe, a także przez zgromadzenia ogólne sędziów.

W ustawie z 1989 roku jedynie szczątkowo uregulowano procedurę podejmowania decyzji przez Radę. Wskazano, że Rada obraduje na posiedzeniach plenarnych, a do ważności uchwał Rady jest wymagana obecność co najmniej 2/3 jej składu; uchwały Rady zapadają większością głosów, w głosowaniu jawnym; w razie równości głosów decyduje głos przewodniczącego; posiedzenia Rady zwołuje jej przewodniczący w miarę potrzeby, nie

[927] Skład Rady był określany w literaturze jako zróżnicowany z dominacją sędziów wybieranych przez sędziów (zob. P. Sarnecki, *Krajowa Rada Sądownictwa* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 186-187.

[928] Ustawą z dnia z dnia 13 lipca 1990 roku o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 1990 roku Nr 73, poz. 435) zwiększono liczbę sędziów sądów powszechnych – członków KRS z dziewięciu do jedenastu, co było pokłosiem utworzenia sądów apelacyjnych. W wyniku tych zmian liczba sędziów zasiadających w Radzie uległa poszerzeniu do 70% składu.

rzadziej jednak niż raz na 3 miesiące, albo na wniosek co najmniej 1/3 jej składu. Szczegółowy tryb działania KRS określał regulamin uchwalony przez Radę.

Negatywnie należy ocenić niewyposażenie przez ustawodawcę KRS w odrębny budżet. W zakresie obsługi administracyjnej Rada korzystała z Kancelarii Prezydenta PRL. Brak autonomii budżetowej narażało KRS na zależność od Prezydenta oraz mogło utrudniać wypełniania przez nią jej zadań[929].

Status KRS został utrwalony po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku[930]. Zgodnie z jej art. 42, Prezydent powoływał sędziów na wniosek KRS. Charakter wyżej wymienionej ustawy konstytucyjnej (która regulowała wzajemne stosunki pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą oraz kwestie dotyczące samorządu terytorialnego) nie pozwalał na szczegółowe unormowania dotyczące sądownictwa.

Wzmocnienie ustrojowej pozycji Rady nastąpiło w Konstytucji z 1997 roku, kiedy to funkcja Rady jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów została podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej wyrażonej w art. 186 ust. 1. Nowa konstytucja nie ograniczała się wzorem poprzednich regulacji ustrojowych do potwierdzenia faktu nadania KRS rangi ustrojowej i odesłania w pozostałym zakresie do ustawy. W Konstytucji z 1997 roku uregulowano skład i sposób powoływania członków Rady (art. 187), a także kompetencje w postaci udziału w powoływaniu sędziów (art. 179) oraz prawo do wystąpienia do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 i art. 191 ust. 1 pkt 2).

Konstytucyjne atrybuty KRS w zamyśle ustrojodawcy mają służyć realizacji strażniczej roli Rady. W literaturze podkreśla się, że postanowienia konstytucyjne w zakresie KRS w sensie materialnym mają funkcje gwarancyjne. Regulacje ustawowe powinny dążyć do urzeczywistnienia roli Rady jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Brak jakichkolwiek ustawowych regulacji w powyższym zakresie, czy też jedynie pozorowanie funkcji Rady jest sprzeczne z ustawą zasadniczą i prowadzi wprost do kreowania jednie iluzji istnienia tego organu[931].

[929] Zob. A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej* [w:] *Sądy i Trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 84.
[930] Dz.U. 1992 Nr 84 poz. 426.
[931] Por. referat wygłoszony przez L. Kieresa pt. *KRS strażnikiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów* podczas Konferencji *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka,* która odbyła się w dniu 21 lutego 2012 roku w Warszawie, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012, s. 16-17.

Konsekwencją wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku było uchwalenie ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa[932]. Ustawa w porównaniu z jej poprzedniczką nie wprowadziła istotnych zmian w zakresie wyboru członków Rady spośród sędziów oraz kompetencji Rady. Sędziów w skład Rady tak jak poprzednio wybierały odpowiednie samorządy sędziowskie przyznając jednocześnie parytety dla sędziów poszczególnych sądów. I tak w skład Rady wchodziło dwóch sędziów SN, jeden sędzia NSA, dwóch sędziów sądów apelacyjnych, dziewięciu sędziów wybranych spośród sędziów sądów okręgowych i sądów rejonowych, a także jeden sędzia sądu wojskowego. Rada utrzymała ponadto kompetencje w zakresie statusu służbowego sędziów oraz uprawnienia opiniodawcze w stosunku do aktów prawnych dotyczących sądownictwa. KRS zyskała również autonomię budżetową. Dochody i wydatki Rady stanowią odrębną część w budżecie państwa, której dysponentem jest Przewodniczący Rady. Dysponowanie przez Radę własnym budżetem jest rozwiązaniem słusznym, ponieważ zapewnia Radzie niezależność finansową od innych organów oraz wolność od ograniczeń autonomizacji Rady.

Na gruncie regulacji ustawowej z 2001 roku Rada została wyposażona w nowe kompetencje. Poza wcześniejszymi ustawowymi uprawnieniami w zakresie statusu służbowego sędziów i rozpatrywaniem kandydatur na sędziów przedstawionych przez organy sądowe i Ministra Sprawiedliwości w celu ich przedstawienia Prezydentowi, Rada zyskała również prawo do oceniania kandydatur według ustalonych przez siebie kryteriów, prawo do wizytowania sądów i przeprowadzania lustracji pracy sędziów, powoływania rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych, rozpatrywania wniosków sędziów o powrót ze stanu spoczynku do czynnego uprawiania zawodu, a także wniosków sędziów SN o przeniesienie w stan spoczynku. Rada zyskała również kompetencje opiniodawcze względem rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawach wynikających z ustawy oraz uchwalanie zbiorów etyki sędziowskiej i czuwanie nad ich przestrzeganiem.

Kontrowersyjnym zapisem ustawy z 2001 roku był art. 12 ust. 6, który upoważniał Prezydenta RP do wydania rozporządzenia regulującego tryb działania Rady i postępowanie przed Radą. Zapis ten, w zakresie przekazania Prezydentowi RP do unormowania postępowania przed Radą został uznany przez TK za sprzeczny z wyrażoną w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP zasadą ustawowej regulacji powyższej materii. Zdaniem Trybunału niekonstytucyjność ta wyrażała się w przekazaniu „do

[932] Dz. U. z 2001 roku Nr 100, poz. 1082. Konstytucja z 1997 roku wzorem poprzednich regulacji ustrojowych w zakresie ustroju, zakresu działania i trybu pracy KRS oraz sposobu wyboru jej członków odsyła do ustawy.

uregulowania w akcie podustawowym tylko werbalnie kwestii szczegółowych związanych z postępowaniem przed KRS, w sytuacji gdy ustawa nie określa zasad i najważniejszych rozwiązań postępowania"[933], co doprowadziło do wprowadzenia „aktem niższego rzędu rozwiązań prawodawczych dotyczących spraw, które zgodnie z Konstytucją zastrzeżone są wyłącznie dla materii ustawowej"[934].

Powołany wyżej wyrok TK doprowadził do konieczności uchwalenia nowej ustawy regulującej tryb działania KRS oraz postępowania przed Radą[935]. Potrzeba uchwalenia nowej ustawy o KRS wynikała również z innych wyroków TK. Ilość oraz charakter stwierdzonych niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją RP sprawiał, że sama nowelizacja była niewystarczająca. I tak w wyroku z dnia 29 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 43/06, TK stwierdził niekonstytucyjność przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2001 roku powierzającego KRS kompetencje w zakresie ustalania kryteriów oceny kandydatów na sędziów ze względu na brak w ustawie jakichkolwiek kryteriów mogących być podstawą wyboru kandydatów[936]. W wyroku z dnia 16 kwietnia 2008 roku, sygn. akt K 40/07 orzeczono o niezgodności z Konstytucją RP przepisów nakładających na KRS obowiązek inspirowania i wspierania działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów, umożliwiających uczestnictwo w posiedzeniach upoważnionym przedstawicielom Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA albo Ministra Sprawiedliwości oraz wprowadzających – jako zasadę – obowiązek jawnego głosowania[937]. W wyroku z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. akt SK 57/06, TK uznał za niezgodny z Konstytucją RP brak możliwości odwołania się od uchwał KRS wydawanych w sprawach indywidualnych dotyczących powołania na stanowisko sędziowskie[938].

Kolejna ustawa o KRS została uchwalona w dniu 12 maja 2011 roku i z licznymi nowelizacjami obowiązuje do dziś. Zwiększyła ona uprawnienia Rady poprzez regulacje, iż poza *stricte* wskazanymi w art. 3 ust. 1, wykonuje także inne kompetencje określone w ustawie z wyszczególnieniem kilku z nich (art. 3 ust. 2). Ponadto doprecyzowała kwestie dotyczące wyboru przewodniczącego i prezydium Rady, wskazując jednocześnie zakres działania tych organów (art. 16 i art. 17). Nowa ustawa powoływała również do życia komisje Rady (art. 19)

[933] Wyrok TK z dnia 19 listopada 2009 roku, sygn. akt K 62/07, OTK 2009 Nr 10A, poz. 149.
[934] *Ibidem*.
[935] Zob. R. Pęk [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, red. M. Niezgódka-Medek, R. Pęk.
[936] OTK 2007 Nr 10A, poz. 130.
[937] OTK 2008 Nr 3A, poz. 44.
[938] OTK 2008 Nr 4A, poz. 63.

oraz określiła szczegółowy tryb postepowania przed Radą, co stanowiło *novum* w regulacjach dotyczących KRS[939].

Reasumując, legitymacja KRS ma charakter zróżnicowany. Jej obecna pozycja ma silną legitymację historyczną, gdyż wprowadzenie do polskiego systemu prawnego niezależnego organu, mającego obecnie umocowanie w Konstytucji RP, który gwarantuje niezależność sądów i niezawisłość sędziów, było jednym z kluczowych elementów transformacji ustrojowej[940]. Utworzenie w Polsce KRS było pierwszym tego typu przedsięwzięciem w krajach postkomunistycznych. Niedługo potem rady sądownicze powstały m.in. w Bułgarii, na Słowacji, na Ukrainie oraz na Węgrzech[941]. Powołanie rady sądownictwa miało być swego rodzaju symbolem odejścia od praktyki okresu socjalizmu polegającej na podporządkowaniu wymiaru sprawiedliwości dyrektywom jednolitej władzy państwowej[942]. Jednocześnie każda kolejna ustawa zwykła o KRS wraz z nowelizacjami prowadziła do wzmocnienia pozycji Rady w kontekście jej strażniczej roli. Obecnie obowiązująca ustawa w chwili jej uchwalenia w 2011 roku miała na celu dostosowanie regulacji dotyczących kompetencji Rady, członkostwa w Radzie oraz postępowania przed Radą do wymogów Konstytucji RP, zgodnie ze wskazaniami zawartymi w wyrokach TK. Ustawa z 2011 roku miała przede wszystkim na celu uporządkowanie i poszerzenie kompetencji KRS o nowe zadania, które ściśle wiążą się z jej ustrojową pozycją, a także uzupełnia luk w przepisach regulujących postępowanie przed Radą. Pozytywne zmiany ustawowe w działaniu KRS zostały zahamowane w 2017 roku.

3.2 Skład Krajowej Rady Sądownictwa

Warunkiem skutecznego wypełniania przez KRS jej „strażniczej" roli jest jej niezależność względem pozostałych władz. Jak słusznie wskazuje Leszek Garlicki, KRS „ma odgrywać rolę szczególnego zwornika, chroniącego sądownictwo przez bezpośrednimi ingerencjami parlamentu bądź władzy wykonawczej. Konieczną przesłanką wypełniania tej roli jest niezależność Rady od tych władz"[943]. Na niezależność Rady od innych władz wpływ ma

[939] Poszczególne aspekty kompetencji, trybu wyboru członków, ustroju i postępowania przed KRS na gruncie ustawy z 2011 roku, z uwzględnieniem dokonanych nowelizacji zostaną omówione w dalszej części rozdziału.
[940] Zob. P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010, s. 88.
[941] Zob. *ibidem*, s. 61-62 oraz K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sadownictwa* [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirasek, K. Skotnicki, Toruń 2017, s. 95.
[942] Zob. A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa…, op. cit.*, s. 79.
[943] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 383.

między innymi sposób ukształtowania jej składu, w szczególności zasady wyboru członków KRS. Konstytucja RP zawiera wprawdzie regulacje dotyczące składu KRS, pozostawiając jednak do uregulowania ustawowego kwestie dotyczące sposobu wyboru w poczet członków Rady: sędziów, posłów oraz senatorów. Ustawodawca nie ma jednak w tym zakresie całkowitej swobody. Wymogiem prawidłowego ukształtowania sposobu wyboru członków KRS jest ich niezależność względem władzy wykonawczej i ustawodawczej. Dotyczy to w szczególności sędziów.

Na poziomie ustrojowym skład KRS został wskazany w art. 187 ust. 1 Konstytucji RP. Na mocy tego przepisu Rada składa się z:

1) osób będących członkami Rady ze względu na pełniony urząd, tj. Pierwszego Prezesa SN, Ministra Sprawiedliwości i Prezesa NSA;
2) przedstawicieli władzy sądowniczej, tj. 15 członków wybranych spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych;
3) przedstawicieli władzy ustawodawczej, tj. czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów;
4) osoby powołanej przez Prezydenta RP.

Szczególnie duże kontrowersje oraz wątpliwości natury konstytucyjnej budzą obowiązujące od 2018 roku zasady wyboru członków KRS spośród sędziów. W poprzednim stanie prawnym sędziów do Rady wybierały odpowiednie samorządy sędziowskie. Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN wybierało spośród sędziów tego Sądu dwóch członków Rady, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybierało spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady, Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybierało spośród swego grona dwóch członków Rady, Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybierało spośród swego grona ośmiu członków Rady, Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybierało spośród swego grona jednego członka Rady.

Wyrokiem z dnia 20 czerwca 2017 roku wydanym w sprawie o sygn. akt K 5/17, TK orzekł o sprzeczności uregulowań dotyczących wyboru sędziów do składu Rady przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych, Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów z art. 187

ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP[944]. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał wskazał, że z Konstytucji RP nie wynika, kto może wybierać sędziów do KRS oraz w jaki sposób owego wyboru należy dokonywać. Kwestie te zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Następnie Trybunał stwierdził, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do Rady wybierali sędziowie, natomiast w ocenianym stanie prawnym ustawodawca nie tyle regulował materię wyboru, ale wpływał materialnie na to kto może być kandydatem na członka Rady nie stwarzając wszystkim sędziom takiej samej możliwość kandydowania na to stanowisko. Bierne prawo wyborcze miało bowiem przysługiwać wyłącznie członkom organów elekcyjnych, których nie tworzyli wszyscy sędziowie sądów powszechnych [w przypadku Zebrania przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych – co piąty sędzia sądu apelacyjnego, natomiast w przypadku Zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów – co pięćdziesiąty sędzia niższych sądów powszechnych (okręgowych i rejonowych)]. W ten sposób nie wszyscy sędziowie, którzy chcieli kandydować takie prawo miało.

Argumentację TK dotycząca braku stworzenia przez ustawodawcę wszystkim sędziom takiej samej możliwość kandydowania na stanowisko członka KRS należy co do zasady podzielić. Błąd dotyczy jedynie wzorca kontroli, z którym powyższe regulacje są niezgodne. Mianowicie przepisy art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 Konstytucji RP nie formułują nakazu zapewnienia wszystkim sędziom na równych zasadach biernego prawa wyborczego do KRS, a jedynie, że w Radzie muszą znaleźć się sędziowie w określonej liczbie oraz wszystkich rodzajów sądów. Prawidłowym wzorcem kontroli w omawianej sytuacji powinien być art. 60 Konstytucji RP stanowiący o prawie obywatela, korzystającego z pełni praw publicznych do równego dostępu do służby publicznej, do której zalicza się pracę w KRS. Zatem wszyscy sędziowie powinni posiadać bierne prawo wyborcze do Rady na równych zasadach, ale z możliwością formułowania pewnych uzasadnionych dodatkowych wymagań, np. braku karalności za przewinienia dyscyplinarne[945].

Kolejna kwestia, którą badał TK w sprawie o sygn. akt K 5/17 dotyczyła wyboru sędziów przez przedstawicieli sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Zdaniem Trybunału badane unormowania ustawowe przyznawały czynne prawo wyborcze wszystkich sędziom NSA i tylko dwóm sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych. Analogicznie w przypadku sądów powszechnych – sędziowie sądów apelacyjnych i okręgowych mieli znacznie większy wpływ na wybór członków KRS aniżeli sędziowie sądów rejonowych. W ocenie

[944] OTK-A 2017, poz. 48.
[945] M. Radajewski, *Glosa do wyroku TK z 20.06.2017 r., K. 5/17 (wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa)*, Państwo i Prawo nr 3/2018, s. 134-135.

Trybunału regulacje te naruszały ustrojowe normy regulujące wybór sędziów do KRS oraz konstytucyjną zasadę równości[946].

Z powyższym argumentem nie sposób się zgodzić. Kwestia przyznania sędziom poszczególnych sądów większego wpływu na wybór członków Rady nie stanowi naruszenia art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust 4 Konstytucji RP, ponieważ wskazane regulacje konstytucyjne nie formułują żadnych wytycznych w tym zakresie, a stanowią jedynie o tym, że Rada składa się z sędziów i że tryb wyboru reguluje ustawa. Badane unormowana nie naruszają również art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasadę równości), który zakazuje ograniczania prawa innych osób ze względu na czynnik dyskryminujący (np. rasa, płeć, pochodzenie). W kwestionowanych regulacjach ustawodawca natomiast ograniczał wpływ poszczególnych sędziów na wybór członków nie z powodu przyczyny dyskryminacyjnej, ale ze względu na status służbowy. Konstytucja powierzyła ustawodawcy swobodę w zakresie kształtowania wyboru sędziów do KRS. Sam fakt, iż sędziowie niektórych rodzajów sądów mają większy wpływ na wybór członków Rady jest uzasadnione jej rolą w zakresie powoływania, awansowania sędziów, a także podejmowania innych decyzji w sprawach indywidualnych. Stąd wydaje się uzasadnione, aby na skład Rady większy wpływ mieli sędziowie o dłuższym stażu zawodowym, pełniący urząd w sądach wyższego szczebla[947]. Podkreślenia wymaga, że regulacje te nie naruszają również prawa obywateli do równego dostępu do służby publicznej, które nie obejmuje czynnego prawa wyboru, a jedynie bierne prawo wyborcze.

Zaskarżone do TK przepisy w wyniku wydanego wyroku o ich niekonstytucyjności utraciły moc z dniem 21 czerwca 2017 roku. Następnie na podstawie nowelizacji ustawą z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw[948] wprowadzono nową procedurę wyboru sędziów do Rady. Przepisy te obowiązują do dziś. Na ich mocy podmiotami uprawnionymi do zgłaszania kandydata na członka Rady spośród sędziów jest grupa co najmniej: 1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych; 2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. Zgłoszenie jest kierowane do Marszałka Sejmu, który w razie powzięcia wątpliwości co do prawidłowości złożonych przez obywateli podpisów może zwrócić się do Państwowej Komisji Wyborczej z wnioskiem o zbadanie, czy złożono wymaganą ilość

---

[947] Zob. *Ibidem*, s. 136 oraz P. Mikuli, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 4/2014, s. 11.
[948] Dz.U. z 2018 roku, poz. 3.

podpisów. Organem odwoławczym od decyzji Marszałka Sejmu o odmowe przyjęcia zgłoszenia z uwagi na zbyt małą ilość podpisów jest SN. Status sędziów dokonujących zgłoszenie potwierdza Minister Sprawiedliwości. Następnie Marszałek Sejmu przekazuje zweryfikowane kandydatury posłom. Spośród tych kandydatów każdy klub poselski może zgłosić nie więcej niż 9 osób jako kandydatów na członków Rady, zawężając tym samym pierwotną listę kandydatów. Gdyby łączna liczna zgłoszonych w ten sposób kandydatur była mniejsza niż 15, Prezydium Sejmu wskazuje brakującą liczbę kandydatów spośród tych pierwotnie zgłoszonych przez obywateli lub sędziów. Kolejne ograniczenie liczby kandydatów następuje poprzez decyzje Komisji Sprawiedliwości, która ustala nazwiska 15 osób spośród ogólnej liczby zgłoszeń przez kluby poselskiej, ewentualnie również przez Prezydium Sejmu. Na liście tej musi być co najmniej jeden kandydat zgłoszony przez każdy klub poselski. Ostatnią procedurą jest głosowanie w Sejmie. Piętnastu członków Rady spośród sędziów na wspólną czteroletnią kadencję wybiera Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli ów warunek nie zostanie spełniony Sejm dokona wyboru bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli i w ten sposób nie uda wybrać się 15 sędziów jako członków Rady, wybór dokonywany jest zgodnie z przepisami dotyczącymi wskazania kandydatów przez kluby poselskie. Sławomir Patyra zauważa, że wprowadzone regulacje spowodują, iż w praktyce pierwsza procedura rezerwowa (wybór przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) stanie się procedurą zasadniczą z uwagi na to, że kandydatów może być tak dużo, iż nie uda się dokonać wyboru członków Rady przez Sejm większością 3/5 głosów. A zatem idea wyboru członków Rady z aktywnym udziałem opozycji parlamentarnej stanie się jedynie fikcją[949].

Ustawą nowelizującą skrócono również kadencję wszystkim wybieralnym członkom KRS. Zgodnie z nowymi zapisami ustawowymi mieli oni pełnić swój mandat do momentu wyboru nowych członków Rady nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie zmian.

Powyższe zmiany wzbudziły poważne wątpliwości wśród przedstawicieli nauki prawa[950]. Zostały one „sankcjonowane" przez TK w wyroku wydanym w dniu 25 marca 2019

[949] S. Patyra, *Krajowa Rada Sądownictwa w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019, s. 132. Praktyka potwierdziła obawy autora. Zarówno w 2018 roku, jak i w 2022 roku sędziów do KRS Sejm wybrał w pierwszej procedurze rezerwowej, tj. bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

[950] Zob. m.in. A. Rakowska-Trela, *Prawidłowość powołania neo-KRS ocenią dwa europejskie trybunały*, [dostęp online: 31.12.2022].

roku w sprawie o sygn. akt K 12/18[951]. Kwestią, którą zajmował się Trybunał była możliwość powoływania przez Sejm członków KRS będących sędziami przez organy władzy ustawodawczej. Trybunał dość lakonicznie wskazał, że Konstytucja RP nie określa w jaki sposób mają być wybierani do Rady sędziowie, pozostawiając w tym zakresie szeroką swobodę ustawodawcy. Dopuszczalne jest zatem, aby wybór ten był dokonywany przez Sejm[952].

W sprawie zmian w procedurze wyłaniania członków KRS opinię wydała między innymi Komisja Wenecka. Jej zdaniem w demokratycznym państwie prawa znacząca część lub większość członków rad sądowniczych powinna być wybrana przez sędziów, aby uchronić ich przed zarzutami o jakąkolwiek polityczną afiliację. Wybór sędziów – członków Rady przez Sejm może upolitycznić ten konstytucyjny organ. Pogłębiać to będzie wspólna dla wszystkich członków kadencja. Komisja Wenecka wskazała, że w Europie przeważają kadencje niesynchroniczne, kiedy pracują razem członkowie wybrani przez parlamenty różnych kadencji. Zwiększa to szansę, że członkowie rady sądowniczej będą posiadali różne poglądy polityczne, co z kolei wpływa na niezależność tego organu. Według Komisji wybór wszystkich członków Rady na jedną kadencję, a także wybór członków Rady będących sędziami przez Sejm osłabia niezależność wymiaru sprawiedliwości[953].

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18 wydanym na skutek pytań prejudycjalnych SN, TSUE stwierdził, że sądy krajowe w Polsce mają uprawnienie do badania niezależność sędziów, którzy zostali powołani z udziałem KRS, których skład został ukształtowany po zmianach w 2018 roku. Jako kryterium owego badania Trybunał wskazał możliwość niezależnego i bezstronnego wypełniania swoich zadań przez Radę z uwzględnieniem sposobu wyboru członków Rady oraz sposobu wypełniania przez nią jej ustrojowych zadań. W ocenie TSUE sąd krajowy, po pierwsze, ma prawo badać czy KRS w wyniku przyjętych zmian ustawowych (w szczególności w zakresie wyboru i skrócenia kadencji członków Rady) spełnia wymagania niezależności od władzy publicznej. W tym zakresie sąd krajowy powinien ustalić, czy sędziowie w przypadku, których w procesie nominacji udział bierze Rada (składająca się z sędziów wybranych przez Sejm), gwarantują niezawisłość oraz bezstronność orzekania, w szczególności od bezpośrednich lub

[951] OTK-A 2019, poz. 17. Poza wadą w postaci niekonstytucyjnie ukształtowanego składu TK, datę ogłoszenia wyroku wyznaczono po upływie ustawowego terminu na zgłoszenie udziału i stanowiska przez Rzecznika Praw Obywatelskich, co również może być przyczyną podważenia ważności orzeczenia Trybunału.
[952] OTK-A 2019, poz. 17.
[953] CDL-AD(2017)031-ePoland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017) [dostęp online: 31.12.2022], s. 6-8.

pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, owo badanie powinno obejmować okoliczności faktyczne w jakich członkowie Rady zostali wybrani oraz sposób w jaki Rada wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w szczególności, czy czyni to w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej[954]. Do powyższych kryteriów badania niezależność sędziów, którzy zostali powołani z udziałem KRS, których skład został ukształtowany po zmianach w 2018 roku TSUE dodał w wyroku z dnia 2 marca 2021 roku w sprawie A.B. i inni przeciwko KRS, sygn. akt C-824/18, że nie bez znaczenia pozostaje kontekst reformy ustawodawczej, która doprowadziła do ukonstytuowania KRS w nowym składzie. Mianowicie nastąpiło to równolegle z przyjęciem unormowań obniżających wiek przejścia w stan spoczynku sędziów SN, co skutkowało zastosowaniem tego środka do grupy urzędujących sędziów SN. Spodziewano się zatem zwolnienia wielu stanowisk w SN, które musiałyby zostać wkrótce obsadzone w procesie z udziałem KRS[955].

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18 TSUE określił również skutki jakie nastąpią, gdy sąd krajowy uzna, iż sąd rozpoznający daną sprawę nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności ustanowionych w prawie Unii, w szczególności w art. 47 KPP. Zdaniem Trybunału organ, przed którym wniesiono taki spór, ma obowiązek odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia powyższe wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie, czyli co do zasady sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych wymogów[956].

Wprawdzie wyrok TSUE w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18 został wydany w związku z konkretnymi pytaniami prejudycjalnymi, to jednak zgodnie z doktryną *acte éclairé* sądy krajowe są zwolnione z przedłożenia pytania jeżeli Trybunał rozstrzygnął już w sprawie o podobnym stanie faktycznym i prawnym. Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku ma zatem skutek *erga omnes*, co oznacza, że każdy sąd krajowy państwa członkowskiego UE (nie tylko sąd pytający), przed którym zawiśnie dana sprawa jest obowiązany badać, czy KRS w wyniku przyjętych zmian ustawowych spełnia wymagania niezależności od władz ustawodawczej i wykonawczej, a co za tym idzie, czy sędziowie

[954] ECLI:EU:C:2019:982.
[955] ECLI:EU:C:2021:153.
[956] ECLI:EU:C:2019:982.

powołani przez Prezydenta RP z udziałem tak ukształtowanej Rady gwarantują niezawisłość oraz bezstronność orzekania, szczególnie od nacisków politycznych, tj. czy spełniają wymogi określone w art. 47 KPP i art. 6 EKPC. Zignorowanie doktryny *acte éclairé* w kontekście wykładni Trybunału stanowi naruszenie zasady lojalnej współpracy obejmującej poszanowanie prawa Unii (art. 4 ust. 3 TUE) oraz naraża państwo członkowskie na odpowiedzialność odszkodowawczą, a także na wszczęcie postępowania naruszeniowego, o którym mowa w art. 258 TFUE[957].

Kierując się wytycznymi zawartymi w powyższym orzeczeniu TSUE, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 roku w sprawie o sygn. akt III PO 7/18 – w przedmiocie odwołana sędziego NSA od uchwały KRS dotyczącej dalszego zajmowania stanowiska sędziego, wskazała, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP, art. 6 EKPC oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ jej skład został ukształtowany przez KRS, która w wyniku zmian legislacyjnych (szczególnie w zakresie trybu powoływania jej członków) przestała dawać wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. SN podkreślił również, że każdy sąd i każdy inny organ państwowy ma obowiązek badać niezależność KRS zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyroku TSUE[958].

Status sędziów w powołaniu, których bierze udział KRS ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw został również zakwestionowany przez SN w uchwale połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 roku w sprawie o sygn. akt BSA I-4110-1/20. SN wskazał, że nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego SN na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym znowelizowanymi przepisami ustawy o KRS. W przypadku sądów powszechnych i wojskowych przypadek taki będzie zachodził nie

[957] Zob. wyroki TSUE z dni: 6 października 1982 roku w sprawie Srl CILFIT i Lanficio di Gavardo SpA, przeciwko Ministero della sanità, sygn. akt C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335; 30 września 2003 roku w sprawie Gerhard Köbler przeciwko Austrii, sygn. akt C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513; 13 stycznia 2004 roku w sprawie Kühne & Heitz przeciwko Produktschap voor Pluimvee en Eieren, sygn. akt C-453/00, ECLI:EU:C:2004:17; 21 czerwca 2007 roku w sprawie Jonkman i in. przeciwko Office national des pension, sygn. akt C-231/06 i C-233/06, ECLI:EU:C:2007:373 oraz 4 października 2018 roku w sprawie Komisji przeciwko Francji, sygn. akt C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811.

[958] OSNP 2020 Nr 4, poz. 38. W wyrokach z dnia 15 stycznia 2020 roku w sprawach o sygn. akt P 8/18 i P 9/18 Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN ponownie uznała, że KRS nie spełnia wymogów niezależności, a powołana z jej udziałem Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem. Z uwagi na okoliczności utworzenia Izby Dyscyplinarnej jej sędziowie nie spełniają warunków niezawisłego i bezstronnego orzekania (OSNP 2020 Nr 10, poz. 114 i OSNP 2021 Nr 2, poz. 21).

tylko, gdy w składzie sądu udział będzie brała osoba powołana przez „nową" KRS, ale także, gdy wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 KPP oraz art. 6 ust. 1 EKPC. Skutek powyższej wykładni SN określił w stosunku do orzeczeń wydanych przez sądy od dnia jej podjęcia, a w przypadku orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną SN bez względu na datę wydania tych orzeczeń[959]. W uzasadnieniu podjętej uchwały SN wskazał, że w wyniku nowelizacji ustawy z 12 maja 2011 roku ustawy o KRS władza sądownicza utraciła wpływ na skład Rady na rzecz władzy ustawodawczej, co jest sprzeczne z ustawą zasadniczą, ponieważ kompetencje Sejmu są ściśle uregulowane w Konstytucji RP, a wśród nich nie ma prawa do powoływania członków Rady spośród sędziów. Rozszerzanie ich w ustawie zwykłej jest zatem pozbawione podstaw ustrojowych. Konstytucja RP nie przewiduje domniemania kompetencji na rzecz parlamentu. W ocenie SN sędziowie zasiadający w Radzie przestali być grupą reprezentującą sędziów wszystkich sądów, jak stanowi art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Sędziowie będący nominatami polityków nie uzyskali mandatu do reprezentowania środowiska sędziowskiego, które to zadanie powierzone powinno być osobom cieszącym się autorytetem i niezależnością od politycznych wpływów, a także mającym poparcie środowiska sędziowskiego. Spowodowało to zasadnicze osłabienie roli KRS jako „strażnika" niezależności sądów i niezawisłości sędziów. SN stwierdził, że rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę co do wyboru sędziów do KRS są niezgodne z zasadą podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), jak również z zasadą odrębności i niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji RP). Obecne unormowania umożliwiają ingerencję władzy ustawodawczej i wykonawczej na skład osobowy Rady i jej funkcjonowanie. SN, nie kwestionując uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów, wskazał że kryteria formalne powołania sędziego nie są wystarczające do tego, aby zagwarantować jego bezstronność i sanować wady procesu powołania sędziego[960]. Wadliwość procesu powołania sędziego może pozbawiać go

[959] Szerzej na temat skutków uchwały SN zob. E. Łętowska, M. Krzemiński, *Skutki uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. w procedurze cywilnej*, https://konstytucyjny.pl/ewa-letowska-marcin-krzeminski-skutki-uchwaly-polaczonych-izb-sadu-najwyzszego-z-dnia-23-stycznia-2020-r-w-procedurze-cywilnej/ [dostęp online: 31.12.2022].

[960] W tym kontekście negatywnie należy ocenić uchwałę 7 sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN z dnia 8 stycznia 2020 roku, sygn. akt I NOZP 3/19, OSNKN 2020 Nr 2, poz. 10, w której SN poprzestał na ustaleniu, że powołanie sędziego przez Prezydenta RP sanuje wszelkie możliwe wady prawne tego powołania.

przymiotów niezawisłości i bezstronności[961]. Uchwała połączonych Izb SN ma moc zasady prawnej w myśl art. 87 § 1 ustawy o SN[962].

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2020 roku wydanym w sprawie o sygn. akt U 2/20, TK orzekł, że uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 roku wydana w sprawie o sygn. akt BSA I-4110-1/20 jest niezgodna z art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji RP, art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz z art. 6 ust. 1 EKPC[963]. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał zaliczył uchwały abstrakcyjne SN do aktów prawa wewnętrznego, z uwagi na to, że charakteryzują się tzw. nowością normatywną. Trybunał wskazał również, że uchwała SN podważa ostateczny charakter powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS i faktycznie wprowadza nowe przepisy prawa w formie orzeczenia, służącemu *de iure* nadzorowi orzeczniczemu nad sądami powszechnymi.

Z orzeczeniem tym nie sposób się zgodzić. Ze względu na to, że szczegółowe rozważania na temat charakteru orzeczenia Trybunału przekroczyłyby ramy niniejszego opracowania poprzestanę jedynie na rozważaniach natury ogólnej. Przede wszystkim uchwały konkretne i abstrakcyjne SN stanowią realizację konstytucyjnego obowiązku nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Obowiązek ten SN nie może wypełniać w inny sposób aniżeli poprzez wydawanie orzeczeń rozstrzygających zagadnienie prawne w sprawie indywidualnej (w wyniku pytania prawnego) lub też, gdy w orzecznictwie sądów powszechnych powstaną wątpliwości co do interpretacji określonych norm prawnych. Gdyby przyjąć koncepcję Trybunału, iż uchwały abstrakcyjne SN są aktami normatywnymi prawa wewnętrznego, to dotyczyłyby sfery organizacyjnej i obowiązywałyby wyłącznie pracowników tego sądu, nie rozciągałyby się natomiast na sferę orzeczniczą. Uchwały SN, zarówno te o charakterze indywidualnym, jak i te o charakterze abstrakcyjnym w sposób oczywisty zaliczane są do aktów stosowania prawa w sensie formalnym i materialnym. Wywołują one skutki wyłącznie w sferze stosowania prawa poprzez interpretację norm prawnych; nie zmieniają natomiast przepisów

[961] OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7.

[962] Od momentu ogłoszenia uchwały SN wydano co najmniej kilkanaście orzeczeń sądów stwierdzających, że KRS ukonstytuowana na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 roku nie daje w procedurze powoływania sędziów gwarancji niezależności od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Stopień jej zależności od tych władz jest tak wysoki, że nie pozostaje bez znaczenia dla oceny spełniania przez wyłonionych przez nią kandydatów na sędziów obiektywnych wymagań niezawisłości i bezstronności. Wiele z tych orzeczeń zapadła w kontekście odwołań skarżących kandydatów aspirujących do stanowisk sędziowskich w SN od uchwały KRS (zob. przykładowo wyroki NSA z dni: 6 maja 2021 roku, sygn. akt II GOK 2/18, LEX nr 3169817; 11 października 2021 roku, sygn. akt II GOK 9/18, LEX nr 3267103; 11 października 2021 roku, sygn. akt II GOK 20/18, LEX nr 3267075.

[963] OTK-A 2020, poz. 61.

zawartych w aktach normatywnych. Posługiwanie się zatem pomocniczymi kryteriami oceny normatywności aktów prawnych (m.in. takimi jak nowość normatywna) jest zatem w tym przypadku zbędne i nieuprawnione[964]. TK nie ma w polskim porządku prawnym kompetencji do oceny konstytucyjności aktów stosowania prawa, w tym ich derogacji. Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 roku wydany w sprawie o sygn. akt 2/20 jest dotknięty zatem oczywistą i poważną wadą prawa ustrojowego i nie powinien być stosowany przez sądy powszechne i administracyjne[965]. Piotr Tuleja wskazuje wyłącznie na dwa sposoby ograniczenia, bądź wyeliminowania przez Trybunał uchwały SN. Pierwszym z nich jest wydanie wyroku interpretacyjnego, którego przedmiotem byłoby orzeczenie SN. Po drugie, Trybunał mógłby uznać za niezgodne z Konstytucją RP przepisy w rozumieniu nadanym im w uchwale SN[966].

Orzeczenie Trybunału jest wadliwe również z innej przyczyny. Mianowicie kontrolując, czy dany sędzia z uwagi na procedurę jego powołania warunkuje nienależytą obsadę sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.c. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. sąd krajowy nie narusza art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP. Nie podważa bowiem ostatecznego charakteru prerogatywy Prezydenta RP i w konsekwencji skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS[967]. W uchwale z dnia 23 stycznia 2020 roku w sprawie o sygn. akt BSA I-4110-1/20, SN dokonał sądowej weryfikacji procedury powołania sędziów. Jej skutkiem nie była natomiast derogacja przepisów traktujących o nominacjach sędziowskich, ani uchylenie aktu powołania na stanowiska sędziowskie. Jak słusznie zauważa Anna Rakowska-Trela „teza o niemożności jakiejkolwiek sądowej weryfikacji procedury powoływania sędziów byłaby nie do pogodzenia z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Niedopuszczalne jest bowiem funkcjonowanie w demokratycznym państwie prawnym organu władzy, którego legalności działania nie sposób zweryfikować”[968].

Jeszcze przed wprowadzeniem zmian dotyczących wyboru członków KRS spośród sędziów dominował pogląd, zgodnie z którym sędziów do Rady powinni wybierać

---

[964] Por. D. Knaga, *Glosa do postanowienia TK z 7.01.2016 r., U 8/15 (konstytucyjność uchwał Sejmu dotyczących sędziów TK)*, Państwo i Prawo nr 2/2018, s. 137.

[965] Jak pokazuje dotychczasowe praktyka orzecznicza wyrok TK stwierdzający pośrednio lub wprost niekonstytucyjność uchwały SN nie jest stosowany (zob. wyrok SN z dnia 23 października 2015 roku, sygn. akt SNO 63/15, LEX nr 1918836.

[966] P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, Państwo i Prawo nr 10/2020, s. 58.

[967] Zob. A. Rakowska-Trela, *Niezależność sądu i niezawisłość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica nr 93/2020, s. 85.

[968] *Ibidem*, s. 85-86.

sędziowie[969]. Natomiast po wprowadzeniu tych zmian w doktrynie pojawiły się liczne krytyczne komentarze, wskazujące przede wszystkim na niekonstytucyjność nowych regulacji[970]. Leszek Garlicki wskazuje, że władza sądownicza została pozbawiona uprawnienia do wyznaczania swoich reprezentantów na rzecz większości parlamentarnej, co godzi w niezależność Rady. Zdaniem autora Rada ma wpływ na sprawy personalne sądownictwa, a obecne rozwiązania pozwalają władzom politycznym na odpowiednie uformowanie składu Rady, co pozwala z kolei na pośrednie kontrolowanie procedury nominacyjnej na stanowiska sędziowskie[971]. Krzysztof Grajewski podniósł z kolei, że dominacja czynnika politycznego w składzie KRS może z dużym prawdopodobieństwem skutkować rozstrzygania procesów nominacyjnych na stanowiska sędziowskie nie według kryteriów merytorycznych, ale na podstawie lojalności politycznej lub poparcia dla reform większości parlamentarnej dotyczących systemu wymiaru sprawiedliwości sprzecznych z ustawą zasadniczą[972]. Anna Rytel-Warzocha podkreśla natomiast, że Konstytucja RP nie przewiduje wprawdzie wprost, że wyboru piętnastu sędziów do KRS dokonują sędziowie, to jednak wyraźnie odnosi się do twórczych uprawnień Sejmu, dopuszczając wybór czterech posłów do Rady (art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP). Zdaniem autorki, powyższa regulacja ustrojowa, a także zasada podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP), zasady niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) oraz „strażnicza" rola Rady (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP) przesądzają o tym, że ustrojodawca wyklucza wybór sędziów do Rady przez Sejm[973].

KRS posiada kompetencje związane z gwarancyjną funkcją ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Aby skutecznie je wypełniać musi być organem niezależnym. Mechanizmem chroniącym niezależność Rady jest jej skład, który ma charakter mieszany: łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obligatoryjnym udziałem Prezesów SN i NSA), przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz przedstawicieli władzy ustawodawczej (czterech posłów i dwóch

[969] Zob. K. Skotnicki, *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce,* Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica nr 93/2020, s. 52-53 wraz z powołaną tam literaturą. Autor zwraca również uwagę na poglądy pojedynczych autorów, którzy dopuszczali ewentualność wyboru członków Rady spośród sędziów nie przez sędziów.

[970] Zob. m.in. R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017, s. 5 i n., K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego…, op. cit.*, s. 104-105 oraz A. Rakowska-Trela, *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny, czy pozakonstytucyjny?* [w:] *Konstytucja – Praworządność – Władza Sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce,* Warszawa 2017, s. 112-113.

[971] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne…, op. cit.*, s. 39.

[972] K. Grajewski, *Dysfunctionality of the National Council of the Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes*, Gdańskie Studia Prawnicze nr 4/2020, s. 165-166.

[973] A. Rytel-Warzocha, *Contemporary Problems of the Judicial Power in Poland*, Gdańskie Studia Prawnicze nr 4/2020, s. 100.

senatorów). Konstytucja RP nadała znaczną przewagę pochodzącym z wyboru sędziom w składzie Rady. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe w kwestii niezależności tego organu konstytucyjnego[974]. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu wyboru członków do Rady będących sędziami. Granicami tej swobody są jednak charakter Rady i jej nadrzędna ustrojowa kompetencja w postaci stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Aby móc skutecznie owe uprawnienie realizować sama Rada także musi być organem niezależnym[975]. Przyjęte regulacje, że członków Rady będących sędziami wybiera Sejm takiej niezależności nie gwarantuje, a co za tym idzie nie pozwala Radzie na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Parlament zyskuje bowiem uprawnienie do wyboru ponad połowy członków Rady. Trudno w takim przypadku mówić o niezależności Rady od władzy ustawodawczej. Wyłącznie w sytuacji, gdy środowisko sędziowskie ma decydującą rolę w obsadzie co najmniej połowy składu KRS możemy mówić o jej niezależności i separacji od pozostałych władz[976]. Sama okoliczność, iż Konstytucja RP nie odnosi się wprost do wyboru sędziów w skład Rady nie oznacza dowolności w ukształtowaniu przez ustawodawcę takiej procedury. Podstawowym ograniczeniem w tym zakresie jest charakter Rady i jej ustrojowa rola wypływająca przede wszystkim z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Ustrojowa rola Rady wymaga, aby była ona organem, który w sposób realny, a nie jedynie pozorny, chroni sądy i sędziów przed naruszeniami atrybutów władzy sędziowskiej – przede wszystkim ze strony organów pozostałych władz. Regulacje, które pozwalają na ukształtowanie większościowego składu Rady przez Sejm nie gwarantują zatem strażniczej roli Rady i są niezgodne z konstytucyjnymi regułami funkcjonowania tego organu[977].

Wątpliwości budzi również system zgłaszania kandydatów na członków Rady. Powierzenie tego uprawnienia grupie 1) dwóm tysiącom obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych oraz 2) dwudziestu pięciu sędziom, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku, powoduje, że członkami Rady mogą zostać osoby niemające szerszego poparcia środowiska sędziowskiego. Wątpliwości te zostały urealnione, gdy ujawniono tzw. „listy

[974] Zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. K. 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52.
[975] Zob. wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 roku, sygn. akt K 25/07, OTK 2007 Nr 7A, poz. 80.
[976] Co najmniej lub ponad połowa członków rady sądownictwa wybierana jest przez środowiska sędziowskie niemal we wszystkich państwach członkowskich UE. Zalecenia takie płyną również z treści tzw. *soft law* – m.in. z art. 13 Wielkiej Karty Sędziów.
[977] Por. podobnie M. Radajewski, *Powoływanie sędziów do składu KRS przez Sejm oraz kontrola legalności uchwał KRS przez NSA. Glosa do wyroku TK z 25.03.2019., K 12/18*, Państwo i Prawo nr 5/2020, s. 152-153.

poparcia" sędziów do członkowska w KRS z 2018 roku[978]. Okazało się, że poparcia poszczególnym sędziom udzielali w części te same osoby, w tym sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości, część sędziów poparła sama siebie, czy też nie wykreśliła z listy nazwisk sędziów, którzy wprost takie poparcie wycofało jeszcze przed zgłoszeniem kandydatury Marszałkowi Sejmu. Kandydatów na członków popierali także bliscy krewni, będący sędziami. Niektórzy kandydaci mieli za sobą skazanie orzeczeniem sądu dyscyplinarnego na karę dyscyplinarną lub też postępowanie dyscyplinarne wobec nich było w toku[979]. Zdaniem części przedstawicieli doktryny zmiany wyboru do KRS doprowadziły do obniżenia poziomu przygotowania merytorycznego jej członków będących sędziami[980] oraz może przyczynić się do wyboru sędziów zależnych od władzy państwowej[981]. Składy Rady po 2018 roku nie gwarantują również reprezentatywności sędziów wszystkich rodzaju i szczebli sądów. W kadencji 2018-2022 nie było wśród wybieralnych członków Rady będących sędziami, przedstawicieli sądów apelacyjnych, sądów wojskowych, SN, NSA, natomiast przedstawicielem wojewódzkich sądów administracyjnych był zaledwie jeden sędzia. Przypadek ten powtórzył się w kadencji rozpoczynającej się w 2022 roku. Jedenastu z piętnastu członków Rady wybranych przez Sejm spośród sędziów, to osoby zasiadające w KRS w poprzedniej kadencji. W skład KRS obecnej kadencji spośród wybieranych przez Sejm sędziów wchodzi siedmiu sędziów sądów rejonowych, siedmiu sędziów sądów okręgowych i jeden sędzia NSA. O ile dawniej krytykowano symboliczną liczbę sędziów sądów rejonowych w Radzie, o tyle obecnie sędziowie tych sądów zdecydowanie przeważają. Prowadzi to do wniosku, że nie został zachowany wymóg członkowska w Radzie sędziów sądów wszystkich szczebli i sędziów sądów wszystkich rodzajów, co stanowiło jeden z argumentów uchwalenia zmian w wyborze członków Rady przez Sejm.

---

[978] Początkowo Kancelaria Sejmu odmawiała ujawnienia tzw. „list poparcia" do KRS w trybie udzielenia informacji publicznej, wskazując że informacja ta doznaje ograniczeń, że względu na prawo do prywatność sędziów popierających zgłoszenia kandydatów. Ze stanowiskiem tym nie zgodził się NSA, wskazując że ograniczenie prawa do prywatności w zakresie imion i nazwisk obywateli popierających zgłoszenia kandydatów powinno ustąpić na rzecz wartości, jaką jest jawność życia publicznego. W ocenie NSA ujawnienie danych osobowych związanych z wykonywaną przez danego sędziego funkcją posiada znaczenie kontrolne, ponieważ pozwala ocenić, czy określona osoba istotnie spełnia warunki do sprawowania funkcji sędziego (zob. wyroki NSA z dnia 3 grudnia 2021 roku, sygn. akt III OSK 446/21, LEX nr 3267735 oraz z dnia 11 stycznia 2022 roku, III OSK 929/21, LEX nr 287604).

[979] https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302159990-Listy-poparcia-dla-kandydatow-do-KRS---co-z-nich-wynika.html [dostęp online: 31.12.2022]. Wąska liczba sędziów widniała na tzw. „listach poparcia" również w wyborach do KRS, której kadencja rozpoczęła się w 2022 roku.

[980] Zob. A. Machnikowska, *Zmiany w statusie sędziego z perspektywy kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa*, Krajowa Rada Sadownictwa nr 1/2018, s. 48.

[981] Zob. A. Sulikowski, K. Otręba, *Kilka uwag o przeszłości i perspektywach Krajowej Rady Sądownictwa*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 3/2017, s. 38.

Negatywnie należy również ocenić wprowadzenie wspólnej kadencji dla wszystkich członków Rady. Jeszcze przed zmianami podkreślano, że ochrona kadencyjności konstytucyjnych organów jest jednym z atrybutów niezależności i skuteczności wywiązywania się z ich ustrojowej roli[982]. Konsekwencją przyjętego rozwiązania stało się skrócenie przez ustawodawcę kadencji wszystkich wybieralnych członków KRS. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw mandat członków KRS, którzy zostali wybrani na podstawie „starych" przepisów miał ulec wygaszeniu w dniu poprzedzającym rozpoczęcie kadencji nowych członków KRS, nie później jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji, chyba że mandat ustał wcześniej w związku z upływem kadencji. Skrócenie kadencji sędziów, którzy zasiadali w Radzie w chwili wejścia w życie nowelizacji tłumaczono potrzebą zapewnienia wszystkim członkom KRS wspólnej kadencji.

Wprowadzone zmiany ustawowe były pokłosiem wyroku TK z dnia z dnia 20 czerwca 2017 roku wydanego w sprawie o sygn. akt K 5/17, w którym Trybunał stwierdził, że w myśl art. 187 ust. 3 Konstytucji RP kadencje członków Rady nie mogą być indywidualne, ponieważ ustrojodawca posługuje się terminem „kadencji" w liczbie pojedynczej, a nie mnogiej. Ponadto zdaniem Trybunału, Konstytucja RP wskazuje na jednolity charakter kadencji posłów i senatorów, nie różnicując jednocześnie kadencji parlamentarzystów i sędziów jako członków Rady[983].

Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. To, że ustrojodawca posługuje się terminem „kadencji" członków Rady nie przesądza o tym, że ma być ona jednolita w stosunku do każdego z nich. Zwłaszcza, że skład Rady ma charakter mieszany i jest związany z uczestnictwem wszystkich trzech władz w jej pracach. Ponadto jednolitość kadencji członków Rady będących parlamentarzystami i tych, którzy są sędziami jest niemożliwa do utrzymania z czysto pragmatycznych powodów, np. w skutek skrócenia kadencji Sejmu ze względu na samorozwiązanie – parlamentarzyści będący członkami Rady tracą status posłów i senatorów, a co za tym idzie również status członków KRS przed upływem 4-letniej kadencji. Powstaje zatem pytanie, czy status taki tracą również wybrani sędziowie? W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej stan taki byłby sprzeczny z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje 4-letnią kadencję dla wybieranych członków Rady. Z kolei jeżeli przyjęlibyśmy, że Sejm i Senat w

[982] Zob. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 192.
[983] OTK-A 2017, poz. 48.

nowej kadencji wybierają członków Rady spośród posłów i senatorów na okres potrzebny do uzupełnienia kadencji ich poprzedników, to godziłoby to w koncepcję Trybunału dotyczącą jednolitości kadencji wszystkich członków Rady. Za powiązaniem kadencji członków Rady – sędziów i parlamentarzystów z kadencją Sejmu i Senatu (posłowie i senatorowie są wybierani bowiem na czas kadencji Sejmu i Senatu) nie przemawia również wykładnia systemowa ustawy zasadniczej dokonana chociażby w kontekście art. 199 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczącego wyboru członków Trybunału Stanu. W przepisie tym wyraźnie jest mowa o wyborze „na czas kadencji Sejmu", co wprost przesądza o jednolitości kadencji wszystkich członków. Analogicznego unormowania nie ma w art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który mówi „o kadencji wybranych członków" nie odnosząc jej do kadencji Sejmu i Senatu.

W orzecznictwie TK od dawna prezentowany jest pogląd, że skracanie kadencji członków konstytucyjnych organów kolegialnych jest dopuszczalne, gdy przemawiają za tym szczególne względy, wyjątkowe okoliczności. Takie arbitralne działanie ustawodawcy byłoby uprawnione, gdyby miało na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem oraz miało charakter jednorazowy i obiektywnie uzasadniony[984]. Trybunał dopuszcza również możliwość odstępstwa od ochrony kadencyjności konstytucyjnych organów, gdy mają one charakter indywidualny i jednocześnie przemawia za nimi ważny interes publiczny[985]. Przykładem dopuszczalnego skrócenia kadencji poszczególnych członków Rady jest przepis art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o KRS, który przewiduje przedwczesne wygaśnięcie mandatu członka Rady w razie: śmierci, zrzeczenia się mandatu, wygaśnięcia mandatu posła albo senatora, wygaśnięcia albo rozwiązania stosunku służbowego sędziego, przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Rozszerzenie przez ustawodawcę katalogu wygaśnięcia mandatu członka Rady w trakcie trwania kadencji jest co do zasady dopuszczalne. Przykładowo TK nie dopatrzył się niekonstytucyjności w wprowadzeniu przepisu regulującego wygaśnięcie mandatu w przypadku skazania za przestępstwo popełnione przez członka Rady z winy umyślnej[986]. Skrócenie kadencji wybieralnych członków Rady musi jednakże wiązać z ochroną ważnego interesu publicznego, utratą określonego statusu prawnego (np. zaprzestanie wykonywania funkcji sędziowskich) lub wyeliminowaniem stanów faktycznych o charakterze

[984] Zob. wyroki TK z dni: 26 maja 1998 roku, sygn. akt K 17/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 48; 23 marca 2006 roku, sygn. akt K 4/06, OTK 2006 Nr 3A, poz. 32 oraz 18 lipca 2007 roku, sygn. akt K 25/07, OTK 2007 Nr 7A, poz. 80.
[985] Zob. wyroki TK z dnia 23 czerwca 1999 roku, sygn. akt K 30/98, OTK 1999 Nr 5, poz. 101 oraz z dnia 13 czerwca 2004 roku, sygn. akt K 20/03, OTK 2004 Nr 7A, poz. 63.
[986] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 roku, sygn. akt SK 18/01, OTK 2002 Nr 2A, poz. 16.

patologicznym[987]. Wprowadzone przez ustawodawcę w 2017 roku zmiany powodujące wygaśnięcie mandatu wybieranych członków Rady takich kryteriów nie spełniają. Kryterium takim z całą pewnością nie jest potrzeba zapewnienia jednolitej kadencji dla wszystkich członków Rady. Zmiany te miały faktycznie na celu wymianę kadrową wybieralnych członków Rady bez żadnego okresu przejściowego powodując destabilizację prawa oraz naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji RP). Ani podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą, ani parlament nie wskazali nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności. W ocenie ETPC znaczenie niezawisłości sędziowskiej powinno mieć charakter inkluzywny i dotyczyć pełnienia przez sędziego nie tylko funkcji orzeczniczych, ale również innych funkcji urzędowych związanych z systemem sądownictwa – w tym członkostwa w KRS. Jednym z gwarantów niezawisłości sędziego związanego z jego członkostwem w Radzie jest zasada, że sędziowie są wybierani do Rady na konstytucyjnie przewidzianą kadencję. Przedterminowe zakończenie kadencji oznacza zatem, że zarówno niezawisłość sędziów – członków KRS, a także niezależność samej Rady nie jest gwarantowana[988]. Ponadto, co podkreślił ETPC, przedwczesne zakończenie kadencji z mocy prawa sędziów – członków KRS nastąpiło wobec braku jakiegokolwiek nadzoru sądowego nad legalnością tego środka. Trybunał zauważa natomiast, że podobne gwarancje proceduralne do tych, które powinny być zapewnione w razie odwołania lub usunięcia sędziów, powinny być również dostępne w przypadku usunięcia sędziego ze stanowiska członka KRS[989].

Przedwczesne skrócenie kadencji członków Rady ma również szerszy kontekst. Mianowicie zmiany z w tym zakresie zbiegły się w czasie ze zmianami obejmującymi obniżenie wieku emerytalnego dla sędziów SN i utworzeniem nowych izb w tym sądzie. Spodziewano się dość znaczącej wymiany kadrowej w SN. KRS wybrana na nowych zasadach, gdzie większość jej członków była nominatami władzy ustawodawczej miała ze względu na swoje kompetencje w zakresie powoływania sędziów brać w owej wymianie znaczącą rolę.

Status KRS był badany przez TSUE w sprawie Komisji przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19. W dniu 8 kwietnia 2020 roku Trybunał wydał postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych nakazując stronie polskiej do chwili rozstrzygnięcia sprawy zawiesić

[987] Por. wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 roku, sygn. akt K 25/07, OTK 2007 Nr 7A, poz. 80. W orzeczeniu tym TK badał nowy przepis ustawowy, który miał być zastosowany do zasiadających sędziów członków KRS i mógł skutkować przedterminowym zakończeniem ich kadencji.
[988] Zob. wyroki ETPC z dnia 22 lipca 2021 roku w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19, HUDOC oraz z dnia 15 marca 2022 roku w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, skarga nr 43572/18, HUDOC.
[989] *Ibidem*.

stosowanie przepisów ustawy o SN, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej SN zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów oraz powstrzymać się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 roku wydanym w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18)[990]. W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Trybunał wskazał, że w wyniku nowelizacji ustawy o KRS mandat dotychczasowych członków Rady został przerwany, a zgodnie z nowymi regulacjami piętnastu sędziów – członków tego organu konstytucyjnego wybrał Sejm (a zatem dwudziestu trzech z dwudziestu pięciu członków Rady zostało wyłonionych przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej lub je reprezentuje). Skutkiem tego stanu rzeczy było zwiększenie wpływu władzy ustawodawczej na funkcjonowanie owego organu, a więc również na proces powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej SN. Trybunał podkreślił również, że rola KRS w procesie powoływania sędziów ma doniosłe znaczenie – przyczynia się bowiem do obiektywizacji tego procesu poprzez zakreślenie marginesu swobody, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy. Aby tak było sama Rada musi być wystarczająco niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a także od Prezydenta RP[991].

W powyższej sprawie w dniu 15 lipca 2021 roku TSUE wydał wyrok, w którym stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE m.in. poprzez niezapewnienie wymogów związanych z niezawisłością i niezależnością sądów[992]. Zdaniem Trybunału państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu art. 47 KKP. Aby organy krajowe mogły zapewniać taką skuteczną ochronę prawną, niezbędne jest zachowanie przez nich niezależności. Jednym z wymogów związanych z prawem do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego" sądu. Jest to integralny element sądzenia, który wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawa do rzetelnego procesu sądowego. W ocenie Trybunału gwarancje niezawisłości i bezstronności sędziów wiążą się z istnieniem zasad co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na

[990] ECLI:EU:C:2020:277.
[991] *Ibidem*.
[992] Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

czynniki zewnętrzne. W tym zakresie regulacje krajowe powinny chronić sędziów przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Oceniając niedawne zmiany w zakresie powoływania członków KRS oraz skrócenie kadencji wszystkim dotychczasowym wybieralnym członkom Rady, Trybunał wskazał, że KRS nie jest organem niezależnym. Natomiast organ nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu jeżeli okoliczności, w jakich został utworzony, jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do jego niezależności od władzy państwowej. Znacząca rola Rady w powoływaniu sędziów wymaga jej niezależności od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Cały kontekst zmian, a więc zwiększenie wpływu władzy ustawodawczej na wybór członków Rady, skrócenie kadencji poprzednich członków Rady, obniżenie wieku przechodzenia w stan spoczynku sędziów SN i zastosowanie tego środka do urzędujących sędziów tego sądu mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS, co ma z kolei wpływ na ocenę niezawisłości sędziów w powołaniu których bierze udział tak ukształtowana Rada. Trybunał przypomniał ponadto, że wprawdzie organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do państw członkowskich, to jednak państwa te mają obowiązek przestrzegania zobowiązań traktatowych w zakresie zapewnienia wymogów skutecznej ochrony sądowej, w szczególności określonych w art. 19 ust. 1 TUE[993].

TSUE już wcześniej wielokrotnie podkreślał, że procedura powołania sędziów w regulacjach krajowych ma gwarantować niezależność i niezawisłość, w szczególności w odniesieniu do zaufania stron procesu i opinii publicznej[994]. W tym zakresie TSUE wypracował koncepcję sędziego powołanego ustawą nawiązując do zasady *lawful judge* (sędziego prawowitego) funkcjonującej w orzecznictwie ETPC[995]. Z koncepcji tej wynika, że wyrażenie „ustanowiony ustawą'" zawarte w art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy nie tylko ustawowej podstawy samego istnienia sądu, lecz także składu orzekającego w każdej sprawie[996].

Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii[997]. W skardze do Trybunału Guðmundur Andri Ástráðsson zarzucił, że jeden z sędziów rozpatrujących jego sprawę karną

[993] *Ibidem*.
[994] Zob. wyrok TSUE z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie FV przeciwko Radzie Unii Europejskiej, sygn. akt T-639/16, EU:T:2018:20.
[995] Zob. przykładowo wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2009 roku w sprawie Ilatovskiy przeciwko Rosji, skarga *nr* 6945/04, HUDOC.
[996] Zob. wyrok ETPC z dnia 28 kwietnia 2009 roku w sprawie Savino i inni przeciwko Włochom, skarga nr 17214/05, HUDOC oraz powołane tam orzecznictwo.
[997] Skarga nr 26374/18, HUDOC.

w nowo utworzonym Sądzie Apelacyjnym nie został powołany zgodnie z prawem, a zatem sąd, który decydował o jego winie nie został „ustanowiony ustawą". Rozstrzygając sprawę ETPC wskazał, że zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów wymagają odpowiedniego ukształtowania sposobu powoływania sędziów jako jednego z komponentów „sądu ustanowionego ustawą", o który mowa w art. 6 ust. 1 EKPC. Formułując tę myśl Trybunał przedstawił trójstopniowy test znajdujący zastosowanie przy ocenie procedury nominacyjnej w kontekście gwarancji określonych w art. 6 ust. 1 EKPC. Pierwszy element testu wiąże się ze stwierdzeniem, czy doszło do naruszenia prawa krajowego wraz z oceną jego stopnia. Trybunał kieruje się w powyższym zakresie orzeczeniami sądów krajowym. Nie jest jednak związany wykładnią organów krajowych i może od niej odstąpić, w szczególności, gdy jest ona arbitralna lub oczywiście nieracjonalna. Drugi element testu dotyczy ustalenia, czy stwierdzone naruszenia prawa krajowego odnoszą się do fundamentalnych zasad w procedurze nominacji sędziowskich, np. merytoryczna oceny kandydatów, jasne i przejrzysta kryteria oceny, itp. Chodzi zwłaszcza o sytuacje, gdy w procesie powoływania sędziów organy innych władz mogą korzystać z nieuzasadnionej dyskrecjonalności podważającej rzetelność procedury nominacyjnej. Wymaganiom tej części testu nie odpowiadają „naruszenia o czysto technicznym charakterze, nie oddziałujące na legitymizm procesu powołania sędziego". Ostatni element testu wiążę się z oceną skuteczności środków w prawie krajowym, mających na celu zniwelowanie wadliwości w procedurze nominacyjnej sędziów w trakcie postępowania sądowego przed organem krajowym. Chodzi o to, czy obywatele dysponują skutecznym środkiem prawnym, który uruchamia procedurę badania wadliwości dostrzeżonych uchybień w zakresie powołania sędziów na tle konkretnych spraw sądowych[998]. Naruszenie

[998] Elementy trójstopniowego testu, znajdującego zastosowanie przy ocenie procedury nominacyjnej sędziów w kontekście gwarancji określonych w art. 6 ust. 1 EKPC zostały wypracowane przez Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie. Natomiast w omawianym wyroku Trybunał elementy te uporządkował i wyniósł do rangi kryteriów oceny „sądu ustanowionego ustawą" (zob. L. Bosek, G. Żmij, *Uwarunkowania prawne powoływania sędziów w Europie w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, Europejski Przegląd Sądowy nr 7/2019, s. 33-34, M. Szwed, *Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, Europejski Przegląd Sądowy nr 7/2019, s. 44-46, W. Hermeliński, B. Nita-Światłowska, *Orzeczenie sądowe wydane z udziałem sędziego powołanego wadliwie a naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka – glosa do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, Europejski Przegląd Sądowy nr 5/2021, s. 43-45 i powołane ww. orzecznictwo). Zdaniem Grzegorza Borkowskiego i Katarzyny Gajdy-Roszczynialskiej przełomowe były dwie kwestie podniesione przez Trybunał. Po pierwsze, prawo do sądu ustanowionego ustawą, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC zostało rozszerzone na proces nominacyjny sędziów. Po drugie, poprzez dookreślenie związku pomiędzy rażącym naruszeniem procedury nominacyjnej a istnienie samoistnego prawa do sądu ustanowionego ustawą niezależny może być wyłącznie organ ustanowiony ustawą w myśl art. 6 ust. 1 EKPC (G. Borkowski, K. Gajda-Roszczynialska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r, Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 2*, Przegląd Sądowy nr 7-8/2021, s. 35-36).

konwencyjnych standardów w regulacjach dotyczących procedury powołania sędziów może rzutować na dalszy status tych sędziów, czyniąc ich nieprawidłowo umocowanym[999].

Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii nie pozostaje bez żadnego wpływu dla polskich sądów. Jak podkreślił ETPC, ustanawia ono konwencyjne standardy „sądu ustanowionego ustawą" w kontekście procedury nominacyjnej sędziów. Można zatem stwierdzić, że wyrokiem w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, ETPC zapoczątkował nową linię orzeczniczą w sprawach dotyczących powołań sędziowskich[1000].

Trójstopniowy test zaproponowany przez ETPC został początkowo wykorzystany w wyroku z dnia 7 maja 2021 roku w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce i dotyczył TK[1001]. Kolejnym orzeczeniem w sprawie polskiej, w którym ETPC wykorzystał test jest wyrok z dnia 22 lipca 2021 roku w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce**[1002]**. Skarżąca, będąca adwokatem, została skazana przez Izbę Dyscyplinarną SN na karę zawieszenia wykonywania zawodu na okres trzech lat. Reczkowicz kierując skargę do ETPC zarzuciła, że jej sprawa nie została rozpatrzona przez „sąd ustanowiony ustawą" w myśl art. 6 ust. 1 EKPC. Zdaniem skarżącej sądem takim nie była Izba Dyscyplinarna SN, ponieważ jej sędziowie zostali wybrani z przyczyn politycznych i nie byli ani niezawiśli, ani bezstronni. Skarżąca zwróciła uwagę na sposób wyłaniania wybieralnych członków KRS, a także na daleko idącą autonomię organizacyjną i budżetową Izby Dyscyplinarnej, co czyni ją sądem specjalnym.

W wyroku z dnia 22 lipca 2021 roku ETPC w odniesieniu do pierwszego elementu testu zaprezentowanego w sprawie *Guðmundur Andri* Ástráðsson przeciwko Islandii zauważył rozbieżności w orzecznictwie sądów polskich co do stwierdzenia naruszenia prawa krajowego. Skarżąca oparła swoje argumenty na wyroku SN dnia 5 grudnia 2019 roku w sprawie o sygn. akt III PO 7/18 [1003] oraz na uchwale połączonych Izb SN z dnia 23 stycznia 2020 roku w sprawie

[999] Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, HUDOC.
[1000] Zob. podobne stanowisko: G. Borkowski, K. Gajda-Roszczynialska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r, Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 1*, Przegląd Sądowy nr 6/2021, s. 33.
[1001] Skarga nr 4907/18, HUDOC. ETPC stwierdził w przywołanym wyroku, że polski TK z udziałem osoby wybranej na miejsce już zajęte w TK nie jest sądem ustanowionym zgodnie z ustawą.
[1002] Skarga nr 43447/19, HUDOC. Inne orzeczenia, w których ETPC stwierdził nieprawidłowości powołania sędziów z udziałem zależnej KRS od czynników politycznych przy zastosowaniu testu ze sprawy *Guðmundur Andri* Ástráðsson przeciwko Islandii były m.in. wyroki ETPC z dni: 29 czerwca 2021 roku w sprawie Broda i Bojara przeciwko Polsce, skargi nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC; 8 listopada 2021 roku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19, HUDOC; 3 lutego 2022 roku w sprawie Advance Pharma przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20, HUDOC; 15 marca 2022 roku w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, skarga nr 43572/18, HUDOC.
[1003] OSNP 2020 Nr 4, poz. 38.

o sygn. akt BSA I-4110-1/20[1004], przywołując stwierdzone w tych orzeczeniach uchybienia w zakresie procedury powoływania sędziów z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS. Z kolei polski rząd przywołał orzeczenia TK wydane w latach 2017-2020, w których nie stwierdzono, aby zmiany dokonane w sądownictwo po 2017 roku, w tym w zakresie sposobu wyboru członków KRS, były niekonstytucyjne. Odnosząc się do stanowiska stron ETPC przypomniał, że zazwyczaj ceduje na rzecz sądów krajowych, czy doszło do naruszenia prawa krajowego oraz czy było ono oczywiste, obiektywne i realne. Trybunał może jednak nie podzielić oceny sądu krajowego, jeżeli będzie ona arbitralna i oczywiście bezzasadna. Jeżeli zatem sądy krajowe należycie oceniły fakty w świetle standardów Konwencji, odpowiednio wyważyły wchodzące w grę sprzeczne interesy i wyciągnęły niezbędne wnioski, Trybunał potrzebowałby mocnych powodów, aby zastąpić ocenę sądów krajowych. ETPC odmówił rozwiązywania istniejącego konfliktu poglądów co do stosowania i wykładni prawa krajowego pomiędzy SN a TK. Zamiast tego dokonał własnej oceny działań podejmowanych przez ustawodawcę od 2017 roku, a dotyczących zmian w zakresie procedury powoływania sędziów. Po pierwsze, ETPC negatywnie ocenił wyrażony przez TK w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 roku w sprawie sygn. akt K 5/17 pogląd, że nie ma przeszkód, aby sędziów do KRS wybierały inne podmioty aniżeli sami sędziowie[1005]. ETPC zauważył, iż była to ocena przeciwstawna poglądowi TK wyrażonego w wyroku z dnia 18 lipca 2007 roku w sprawie o sygn. akt K 25/07[1006]. O ile ETPC nie widzi przeszkód w odmiennej interpretacji aktów prawnych przez ten sam sąd w różnym czasie, to jednak polski sąd konstytucyjny nie wyjaśnił konkretnych względów odejścia od wcześniejszego stanowiska, w szczególności nie wskazał dlaczego i w jaki sposób nowy model wyborczy sędziów do KRS lepiej służyłby interesom sądownictwa i równości szans pomiędzy sędziami poszczególnych sądów oraz jaki miałoby to wpływ na ustrojową rolę KRS. Po drugie, ETPC krytycznie odniósł się do stanowiska wyrażonego przez TK w wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 roku w sprawie o sygn. akt U 2/20, w którym ten odwoływał się m.in. do art. 6 ust. 1 EKPC[1007]. ETPC wskazał, że TK skoncentrował się na ochronie prerogatywy Prezydenta RP, pomijając kwestie kluczowe, które były przedmiotem rozważań SN, m.in. oceny niezależności KRS oraz nieodwracalnie wadliwego procesu powołania sędziów z udziałem Rady. ETPC nie zgodził się ze stanowiskiem polskiego sądu konstytucyjnego, że SN nie ma uprawnienia do badania umocowania innych sędziów, w tym oceny prawidłowości postępowania

[1004] OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7.
[1005] OTK-A 2017, poz. 48.
[1006] OTK 2007 Nr 7A, poz. 80.
[1007] OTK-A 2020, poz. 61.

poprzedzającego powołanie sędziów przez Prezydenta RP. Wreszcie mimochodem ETPC odnotował, iż w składzie TK, wydającego orzeczenia powołane przez polski rząd w latach 2017-2020 brał udział sędzia, którego powołanie budzi wątpliwości, co było przedmiotem oceny w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, gdzie sąd strasburski uznał, iż TK nie jest „sądem ustanowionym ustawą" w myśl art. 6 ust. 1 Konwencji[1008]. ETPC podzielił argumentację SN wyrażoną w wyroku dnia 5 grudnia 2019 roku w sprawie o sygn. akt III PO 7/18 [1009] oraz w uchwale połączonych Izb z dnia 23 stycznia 2020 roku w sprawie o sygn. akt BSA I-4110-1/20[1010] co do oceny procedury powołania sędziów oraz niezależności KRS. Zdaniem ETPC, SN oparł swoje stanowisko o dokładną i wnikliwą analizę prawa krajowego z perspektywy Konwencji oraz prawa unijnego, czego zabrakło w orzeczeniach TK wydanych po 2017 roku. Pozbawionym znaczenia nie są również orzeczenia TSUE, które kilkukrotnie odnosiły się do sytuacji w Polsce. W tym kontekście zaznaczenia wymaga, że prawo unijne stanowi część porządku krajowego**.** Konkludując ETPC uznał, że w sprawie doszło do oczywistego naruszenia prawa[1011].

W drugim elemencie testu polegającym na ocenie, czy doszło do naruszenia prawa krajowego w zakresie fundamentalnej zasady postępowania powoływania sędziów, ETPC oparł się na celu naruszonego prawa. Uwzględniając wszystkie okoliczności reformy sądownictwa, która doprowadziła do zmiany wyboru członków KRS, Trybunał uznał, że w efekcie władza ustawodawcza i władza wykonawcza zyskały możliwość ingerencji bezpośrednio lub pośrednio w procedurę powoływania sędziów, z czego organy te skorzystały, o czym świadczą okoliczności towarzyszące powołaniu sędziów przez „nową" Radę, m.in. zgłoszenie większości kandydatów przez władzę wykonawczą, bojkot środowiska sędziowskiego w zgłoszeniach swoich kandydatur (tylko osiemnastu kandydatów ubiegało się o piętnaście stanowisk), kontrowersje związane z tzw. „listami poparcia", czy też powołanie przez Ministra Sprawiedliwości na prezesów lub wiceprezesów sądów sześciu z piętnastu członków wybranych do KRS przez Sejm. Oceniając całokształt tych okoliczność Trybunał skonkludował, że naruszenie prawa krajowego wynikało z nieprzestrzegania zasad podziału władz, niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, co doprowadziło do naruszenia standardów procedury powołania sędziów i jej niezgodności z art. 6 ust. 1 EKPC. Rekomendacja kandydatów na sędziów została bowiem powierzona KRS, która nie ma

[1008] Wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 roku, skarga nr 43447/19, HUDOC.
[1009] OSNP 2020 Nr 4, poz. 38.
[1010] OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7.
[1011] Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 roku w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19, HUDOC.

wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Podważa to legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów[1012].

W odniesieniu do trzeciego etapu testu ETPC poprzestał na stwierdzeniu, że polskie prawo nie przewiduje żadnej procedury, zgodnie z którą skarżący mogliby zakwestionować uchybienia w procedurze powoływania sędziów[1013].

W konsekwencji ETPC stwierdził, że rozpatrująca sprawę skarżącej Izba Dyscyplinarna SN, których członków rekomendowała KRS, nie gwarantuje niezależności od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej i nie jest „sądem ustanowionym ustawą" w rozumieniu art. 6 ust. 1 ETPC[1014].

Wyrok ETPC w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce może stać się asumptem do występowania z roszczeniami przeciwko Polsce w związku z rozpatrywaniem spraw skarżących przez sędziów powołanych z udziałem KRS ukształtowanej po zmianach trybu wyboru ich członków[1015]. Nie jestem natomiast zwolennikiem, aby w innych sprawach ETPC podchodził do kwestii powołania sędziów na zasadzie pewnego automatyzmu, tj. aby stwierdzał, iż sąd orzekający w danej sprawie nie jest „sądem ustanowionym ustawą", li tylko, dlatego że w jego składzie orzekał sędzia powołany z udziałem KRS po zmianach w 2017 roku. Sędzia Krzysztof Wojtyczek w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce zauważył, że z orzeczenia tego nie wynika, czy naruszenie prawa ustalone przez ETPC dotyczyło tylko sędziów Izby Dyscyplinarnej, czy wszystkich sędziów w Polsce powołanych z nominacji „nowej" KRS po 2017 roku. W niektórych fragmentach uzasadnienia Trybunał odwołuje się bowiem do zakresu spraw przez Izbą Dyscyplinarną, a w innych koncentruje się na nowym trybie wyborów do KRS, który dotyczy nominacji do innych Izb SN, a także sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów administracyjnych. Skłaniam się ku stanowisku Leszka Garlickiego, który sprzeciwia się stwierdzeniu systemowej nieprawidłowości procesu nominacyjnego sędziów. Autor optuje za badaniem procesu nominacyjnego konkretnego sędziego w kontekście m.in. uzyskania przez niego poparcia samorządu sędziowskiego na wcześniejszym etapie procedury powołania, czy też zindywidualizowanych zarzutów braków niezawisłości i bezstronności[1016].

[1012] *Ibidem*.
[1013] *Ibidem*.
[1014] *Ibidem*.
[1015] Na dzień wydania wyroku w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce do ETPC wpłynęło ponad 30 skarg, poruszających kwestię wadliwości powołania sędziów.
[1016] L. Garlicki, *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, Przegląd Sądowy nr 4/2021, s. 17. Podobny pogląd prezentuje Janusz Roszkiewicz, który wskazuje, że przy ocenie niezawisłości sędziego pomimo niezgodnej z prawem jego nominacji należy brać pod uwagę szereg warunków, w tym m.in. rzetelność i

Wyrok ETPC w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce nie ma charakteru *erga omnes*. Trybunał w wyroku wydanym w sprawie *Guðmundur Andri* Ástráðsson wskazał, ze samo stwierdzenie naruszenia prawa nie może być traktowane jak nałożenie na pozwane państwo obowiązku ponownego wszczęcia wszystkich podobnych spraw, które zyskały powagę rzeczy osądzonych. Trybunał wskazuje natomiast, że państwo ma obowiązek zaprzestanie podobnym naruszeniom w przyszłości w stosunku do innych osób[1017].

Brak reakcji ze strony krajowego ustawodawcy w postaci podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w związku ze stwierdzonymi uchybieniami w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce naraża państwo nie tylko na reperkusje międzynarodowe, ale również na konsekwencje odszkodowawcze wobec kolejnych skarżących. Przypomnieć tylko należy, że po wydaniu wyroku Wielkiej Izby ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie *Guðmundur Andri* Ástráðsson przeciwko Islandii[1018], sędziowie powołani do islandzkiego sądu apelacyjnego w wadliwej procedurze zrezygnowali ze stanowiska, Minister Sprawiedliwości, która brała udział w powołaniu tych sędziów podała się do dymisji, a islandzki parlament dokonał odpowiednich zmian legislacyjnych.

Pewne reperkusje o charakterze międzynarodowym są już widoczne. W wyniku zmian w wyborze członków KRS została ona w dniu 17 września 2018 roku zawieszona w członkostwie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa [European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)], a w dniu 28 października 2021 roku całkowicie wykluczona w członkostwie ENCJ. Jako powody takiej decyzji wskazano brak niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej, który jest niezbędnym warunkiem członkostwa w ENCJ. Brak

transparentność procedury przez KRS (tj. czy zostałby nominowany przez KRS również w sytuacji, gdyby była ona ukształtowana w konstytucyjnym składzie), jakość orzecznictwa danego sędziego, jego publiczne wypowiedzi w sprawach o wydźwięku politycznym, zachowanie sędziego wobec stron postępowania, itp. (J. Roszkiewicz, *Indywidulany test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2022, s. 91-94).

[1017] Zob. m.in. wyrok ETPC z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi, skarga nr 15172/13, HUDOC. Stanowisko to koresponduje z treścią art. 6 § 2 Regulaminu Komitetu Ministrów dotyczących nadzoru na wykonywaniem wyroków oraz warunków ugód. Zgodnie z tym przepisem „W toku procedury nadzoru nad wykonywaniem wyroku przez Wysoką Układającą się Stronę, której sprawa dotyczy, zgodnie z art. 46 ust. 2 Konwencji, Komitet Ministrów bada: a. czy słuszne zadośćuczynienie, jeśli było przyznane przez Trybunał, zostało wypłacone, łącznie z odsetkami, gdy zachodzi taka potrzeba; oraz b. jeśli zachodzi taka potrzeba, oraz biorąc pod uwagę swobodę danej Wysokiej Układającej się Strony w wyborze stosownych środków dla wykonania wyroku, czy: i. podjęte zostały środki indywidualne w celu zapewnienia, że naruszenie już ustało i strona pokrzywdzona wróciła już, w miarę możliwości, do sytuacji, w której znajdowała się przed zaistnieniem naruszenia; ii. przyjęte zostały środki ogólne, które zapobiegną wystąpieniu nowych naruszeń, podobnych do tych już stwierdzonych, lub zakończą trwające naruszenie".

[1018] Skarga nr 26374/18, HUDOC.

tej niezależności ma przede wszystkim, zdaniem ENCJ, wynikać ze sposobu wyboru sędziów do Rady przez Sejm[1019].

Reasumując stwierdzić należy, że ukształtowanie składu KRS w niekonstytucyjny sposób może rodzić daleko idące konsekwencje. Dotyczą one przede wszystkim wadliwości powołania sędziów z udziałem KRS ukształtowanej w wyniku ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku. Moim zdaniem pogląd, że sędzia powołany w procedurze z udziałem takiej Rady w każdym przypadku warunkuje nienależytą obsadę sądu jest zbyt daleko idący[1020]. Podzielam natomiast pogląd NSA wyrażony w postanowieniu z dnia 5 lutego 2019 roku, sygn. akt I OSK 1394/18, który stwierdził, że powołanie sędziego NSA na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS samo w sobie nie stanowi okoliczności mogącej wywoływać wątpliwości co do jego bezstronności, a zatem nie może być podstawą do jego wyłączenia, a co za tym idzie nie prowadzi automatycznie do wadliwości orzeczenia wydanego z udziałem takiego sędziego[1021]. Oczywistym jest, że reforma KRS doprowadziła do powstania sytuacji, w której KRS nie może być postrzegana jako organ realnie stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, z powodu zależności od władzy politycznej, co wpływa także na ocenę wykonywania przez nią swoich konstytucyjnych kompetencji. Dotyczy to również jej udziału w procedurze powoływania sędziów. Nominacje sędziowskie dokonywane na wniosek zreformowanej KRS dotknięte są zatem wadą systemową, która rodzi konsekwencje w postaci wątpliwości spełniania przez sędziego powołanego w procedurze z udziałem Rady po 2017 roku przymiotu bycia niezawisłym i bezstronnym. Rozstrzyganie spraw sądowych przez sędziów mających te cechy jest bowiem jednym z elementów przysługującego każdemu prawa do sądu[1022]. W każdym przypadku, gdy sprawę rozpatruje sędzia powołany w procedurze z udziałem Rady po 2017 roku należy zatem ustalić, na ile wadliwość powołania sędziego prowadzi do naruszenia

---

[1019] https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/krs-wykluczenie-z-europejskiej-sieci-rad-sadownictwa,511454.html [dostęp online: 31.12.2022]. Wykluczenie KRS z członkowska w ENCJ jest precedensowym wydarzeniem, niosącym poważne konsekwencje w zakresie uczestnictwa Polski w budowie europejskiej przestrzeni sądowej. KRS była jednym z założycieli ENCJ w czerwcu 2004 roku. Zadaniem Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa jest tworzeniem ram dla współpracy pomiędzy europejskimi radami sądownictwa oraz wzmacnianie wysiłków w celu prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w duchu demokratycznego państwa prawa.

[1020] Pogląd, że sędzia powołany w procedurze z udziałem KRS ukształtowanej po zmianach z 2017 roku w każdym przypadku warunkuje nienależytą obsadę sądu wysuwa m.in. Anna Rakowska-Trela, Aleksander Kappes i Jacek Skrzydło oraz Ryszard Piotrowski [zob. A. Rakowska-Trela*, Niezależność sądu i niezawisłość sędziego …, op. cit.*, s. 84; A. Kappes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – rozważania na tle uchwały trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20)*, Palestra nr 5/2020, s. 134-136; R. Piotrowski, *Ex iniuria iudex non oritur. Uwagi o ustrojowym znaczeniu tożsamości konstytucyjnej Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Ploszka, Warszawa 2020, s. 296-297].

[1021] LEX nr 2784907.

[1022] Zob. M. Radajewski, *Wyłączenie sędziego NSA z uwagi na fakt powołania go na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. Glosa do postanowienia NSA z 5.02.2019 r., I OSK 1394/18*, Państwo i Prawo nr 9/2021, s. 153.

obiektywnego aspektu niezawisłości i bezstronności. Nie przesądza o tym sam fakt otrzymania nominacji na wniosek zreformowanej KRS, ale czynniki dotyczące zarówno osoby danego sędziego, jak i stanowiska, na które został on powołany. Przykładowo na postrzeganie danego sędziego negatywnie mogą wpływać takie okoliczności jak: dotychczasowe powiązania służbowe z organami władzy wykonawczej, działalność polityczna prowadzona przed nominacją, nietypowy awans (np. z sądu rejonowego do sądu apelacyjnego), wybór przez KRS zauważalnie słabszej kandydatury itd.[1023]

3.3 Kompetencje i postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa

Poprzez umocowanie w Konstytucji RP, KRS uzyskała silną legitymację do ochrony władzy sądowniczej, którą cechuje typowa dla tej władzy dekoncentracja, będąca następstwem niezależności organizacyjnej sądów oraz niezawisłości orzeczniczej sędziów sprawujących władzę sądowniczą. W obrębie władzy sądowniczej istnieje potrzeba ochrony wartości, na których opiera się jej działanie w kontaktach z organami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz z rozproszonymi organami władzy sądowniczej. KRS staje się w tych warunkach organem mogącym pełnić rolę swoistej reprezentacji instytucjonalnej[1024].

KRS jest jednocześnie organem państwa integrującym i koordynującym na poziomie konstytucyjnym zadania władzy wykonawczej i ustawodawczej w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ze względu na wielość i rodzaj kompetencji określenie charakteru prawnego KRS nie jest zadaniem łatwym. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim tego, czy KRS została zaliczona do władzy sądowniczej, czy też jest organem usytuowanym poza tradycyjnym trójpodziałem władz.

Jeszcze w trakcie obowiązywania „Małej Konstytucji”[1025] w doktrynie pojawiały się różne głosy co do charakteru i pozycji Rady względem innych organów państwa. Przyjmowano

[1023] Uchwała SN z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. akt BSA I - 4110 - 5/07, OSNKW 2008 Nr 3, poz. 23. W sprawie o sygn. akt I OSK 1394/18, NSA stwierdził, że okoliczności powołania sędziego, którego dotyczył wniosek o wyłączenie, nie mogą budzić żadnych wątpliwości co do jego bezstronności. W jego ocenie przemawiały za tym m.in. następujące fakty: sędzia ten przez wiele lat orzekał w WSA w Warszawie oraz – w ramach delegacji – w NSA; zgłosił swoją kandydaturę na wolne stanowisko sędziowskie, zanim doszło do uchwalenia ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku; w trakcie postępowania nominacyjnego uzyskał wysokie oceny kwalifikacyjne, a także poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA. Zdaniem składu orzekającego okoliczności te pozwalają stwierdzić, że sędzia ten uzyskałby poparcie także prawidłowo funkcjonującej KRS (postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2019 roku, sygn. akt I OSK 1394/18, LEX nr 2784907).

[1024] Zob. *ibidem*, s. 82.

[1025] Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 Br 84 poz. 426.

m.in., że jest ona organem władzy sądowniczej, organem samorządu zawodowego sędziów, ma charakter przedstawicielski, wykonuje funkcje administracji państwowej w zakresie administracji sądowej, stanowi niezależny organ sądowy[1026]. W judykaturze w latach 90 XX wieku przyjęto, że KRS stanowi część struktury centralnych organów administracji wymiaru sprawiedliwości z pewnymi uprawnieniami właściwymi dla samorządu zawodowego, zatem należy uznać ją za organ administrujący w niektórych indywidualnych sprawach z zakresu administracji wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie uchwała KRS jest więc decyzją administracyjną, która podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego[1027]. Pogląd ten spotkał się z krytyką części autorów doktryny, którzy wskazywali, że funkcje organizatorsko-administrujące KRS nie opierają się na prawnomaterialnych przesłankach działania prawnoadministracyjnego, a więc nie polegają na decyzjach administracyjnych w rozumieniu k.p.a., ale na odrębnym konstytucyjnym unormowaniu instytucji związanych z władzą sądowniczą[1028]. Wskazywano, że KRS nie jest więc wyłącznie organem administracji, gdyż takie jej funkcje, jak strzeżenie niezawisłości sędziowskiej, czy możliwość wypowiadania się w sprawie zasad etyki zawodowej sędziów wykraczają poza zakres zadań administracji państwowej[1029]. W związku z tym uważano, że KRS jest organem o szczególnym charakterze niemieszczącym się również w strukturze władzy sądowniczej jako jeden z jej organów[1030].

Oceniając charakter Rady w oparciu o systematykę Konstytucji z 1997 roku możemy dojść do wniosku, że jest ona organem władzy sądowniczej, skoro uregulowana została w rozdziale 8 pt. „Sądy i trybunały". Koncepcję tą jednak podważa analiza przepisów tego rozdziału, które formułują zasady odnoszące się wyłącznie do sądów i trybunałów. Wśród nich są m.in. zasada niezależności i odrębności (art. 173), kompetencje do wydawania wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174) i sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 i art. 177) oraz zasada niezawisłości, która odnosi się wyłącznie do sędziów (art. 178 ust. 1). Sądy są powołane przede wszystkim do wymierzania sprawiedliwości. Tymczasem KRS nie ma żadnych uprawnień w tym zakresie. Nie może bowiem wydawać powszechnych,

[1026] Zob. A. Zieliński, *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, Państwo i Prawo nr 3/1993, s. 84-85.
[1027] Zob. m.in. uchwała SN z dnia 23 lipca 1992 roku, sygn. akt III AZP 9/92, OSNC 1994 Nr 7-8, poz. 147 oraz wyrok NSA z dnia 5 listopada 1992 roku, sygn. akt II SA 207/92-208/92, ONSA 1994 Nr 2, poz. 4.
[1028] Zob. J. Zawistowski, *Prawo zaskarżenia do NSA uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o służbowym przeniesieniu sędziego. Glosa do uchwały SN z dnia 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92*, Państwo i Prawo nr 2/1993, s. 114; M. Przybysz, *Stosowanie do postępowania w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe przepisów k.p.a.. Glosa do wyroku NSA z dnia 5 listopada 1992 r., II SA 207-208/92*, Państwo i Prawo nr 6/1994, s. 115; J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, Państwo i Prawo nr 11-12, s. 16; A. Zieliński, *op. cit.*, s. 86 oraz T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, Przegląd Sądowy nr 5/1994, s. 5.
[1029] A. Zieliński, *op. cit.*, s. 86.
[1030] T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa…, op. cit.*, s. 5.

wiążących rozstrzygnięć kształtujących sytuację prawnych podmiotów prywatnych i publicznych. Podejmuje natomiast działania z zakresu administracji publicznej i prawoznawstwa.

Z całą pewności Rada nie jest również organem samorządu sędziowskiego. Przeciwko takiemu charakterowi Rady przemawia skład oraz sposób powoływania jej członków. Część z nich zasiada w Radzie z racji sprawowanego urzędu, a pozostali są przedstawicielami wszystkich trzech władz (są to sędziowie, posłowie, senatorowie oraz osoba powołana przez Prezydenta RP). Takiemu ujęciu przeczy również przyznanie Radzie uprawnień, które wykraczają poza kompetencje samorządu zawodowego określone w art. 17 Konstytucji RP. Rada wprawdzie stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i wykonuje część kompetencji samorządu, to jednak nie reprezentuje interesów grupy zawodowej sędziów[1031].

Biorąc pod uwagę kompetencje Rady oraz jej ustrojową rolę najbardziej trafnym stanowiskiem jest uznanie jej za samodzielny, prejudykacyjny, naczelny organ państwa, funkcjonalnie powiązany z władza sądowniczą, choć nie stanowiący jej elementu[1032]. Wykonując zadania, o których mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, Rada może w różnych formach oddziaływać na funkcjonowanie władzy ustawodawczej i wykonawczej poprzez przyznane jej uprawnienia (m.in. udział w powoływaniu sędziów, uprawnienia dotyczące służby sędziowskiej, czy też prawo do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów). Jak słusznie wskazał Piotr Tuleja „konstytucyjna rola KRS polega przede wszystkim na stabilizowaniu i harmonizowaniu wzajemnych relacji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w zakresie niezależności sądów i sędziów”[1033]. W tym zakresie Rada działa na styku władzy ustawodawczej i wykonawczej, pełniąc funkcje organu administracji państwowej o samodzielnym statusie ustrojowym, niezależnym od innych organów państwa[1034].

Konstytucyjny charakter Rady wyznaczany jest również przez jej kompetencje. Konstytucja RP określa kompetencje KRS w trzech przepisach: w art. 179 (udział w procedurze

[1031] Por. podobnie uchwała SN z dnia z dnia 23 lipca 1992 roku, sygn. akt III AZP 9/92, OSNC 1994 Nr 7-8, poz. 147.
[1032] Zob. m.in. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa…, op. cit.*, s. 13 i 15, L. Garlicki, *Komentarz do art. 186 Konstytucji…, op. cit*., s. 2-3 oraz B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2012, s. 817 oraz wyroki TK z dnia: 15 grudnia 1999 roku, sygn. akt P 6/99, OTK 1999 Nr 7, poz. 164; 18 lutego 2004 roku, sygn. akt K 12/03, OTK 2004 Nr 2A, poz. 8; 29 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 43/06 OTK 2007 Nr 10A, poz. 130; 16 kwietnia 2008 roku, sygn. akt K 40/07, OTK 2007 Nr 3A, poz. 44; 27 maja 2008 roku, sygn. akt SK 57/06, OTK 2008 Nr 4A, poz. 63; 19 listopada 2009 roku, sygn. akt K 62/07, OTK 2009 Nr 10A, poz. 149.
[1033] P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa…, op. cit.*, s. 89.
[1034] Por. podobnie uchwała SN z dnia z dnia 21 grudnia 1993 roku, sygn. akt III AZP 20/93, OSNCP 1994 Nr 6, poz. 119.

powoływania sędziów), w art. 186 ust. 1 (stanie na straży niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów) i w art. 186 ust. 2 (prawo do wystąpienia do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów). Pozostałe kompetencje ustrojodawca pozostawił do uregulowania ustawowego.

Z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP, tj. z odesłania do ustawowego określenia zakresu działania Rady wynika, że ustawodawca ma obowiązek rozszerzenia zakresu jej kompetencji. Wspólnym mianownikiem regulacji ustawowych dotyczących uprawnień Rady musi być jej rola jako „strażnika" niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Kompetencje konstytucyjne wraz z kompetencjami ustawowymi mają tworzyć skuteczny mechanizm ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Co warte podkreślenia, „stanie na straży" nie polega wyłącznie na wymiarze negatywnym, tj. obronnym, mającym na celu przeciwdziałanie naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale również ma ono charakter pozytywny poprzez zapewnienie Radzie możliwości podejmowania odpowiednich działań w kontekście jej „strażniczej" roli. Brak wyposażenia Rady w takie kompetencje przez prawodawcę stanowiłoby zaniechanie ustawodawcze[1035].

„Stanie na straży" niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie ogranicza się do rozpatrywania kandydatur na stanowiska sędziowskie i przedstawiania ich Prezydentowi RP oraz do zagwarantowania sędziom odpowiednich warunków do wydawania orzeczeń, lecz wymaga od KRS podejmowania innych działań w ramach swoich kompetencji, które będą miały na celu ochronę elementów konstruujących pojęcie władzy sądowniczej, sądu i niezawisłego sędziego. Oznacza to, że podstawowymi zadaniami KRS jest ocena prawidłowości dokonywanej przez ustawodawcę konkretyzacji pozycji ustrojowej sądów, ocena działań władzy wykonawczej w zakresie nieuprawnionych nacisków na sędziów poprzez realizowanie kompetencji z zakresu ich statusu służbowego, ustalanie, czy sądy rozstrzygając sprawy nie wkraczają w zakres działania innych władz oraz czy władze te nie wkraczają w zakres spraw zastrzeżonych dla władzy sądowniczej, ustalanie, czy sądy poprzez swoje orzeczenia należycie chronią prawa człowieka. Strażnicza rola Rady nie ogranicza się zatem do oddziaływania wyłącznie na władze ustawodawczą i wykonawczą, ale dotyczy również oddziaływania na władze sądowniczą. Dla realizacji wyżej opisanych zadań KRS została wyposażona w kompetencje szczegółowo wymienione w art. 3 ustawy o KRS.

[1035] Zob. wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. akt K 28/04, OTK 2005 Nr 7A, poz. 81.

Z punktu widzenia zadań KRS istotne znaczenie ma wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 roku, sygn. akt K 40/07, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP przepisów nakładających na KRS obowiązek inspirowania i wspierania działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów[1036]. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał przyjął, że określone ustawowo kompetencje KRS nie mogą wykraczać poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, a tym bardziej pozostawać z nimi w sprzeczności. Wynika to przede wszystkim ze strażniczej roli Rady, która określa nie tylko jej charakter, ale przede wszystkim kompetencje. Wszelkie uprawnienia KRS, które nie będą służyły wzmacnianiu lub ochronie niezależności sądów i niezawisłości sędziów będą niekonstytucyjne, ponieważ nie będą wpisywały się w ustrojową rolę Rady. Natomiast obowiązek KRS inspirowania i wspierania działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów powoduje, że Rada wkracza w sferę nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów, do czego nie jest konstytucyjnie uprawniona, ponieważ kompetencja ta nie tylko nie wpisuje się w strażniczą rolę Rady w postaci ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a nawet godzi w ostatnią z wymienionych wartości, pozostając z nią w sprzeczności[1037]. Andrzej Bałaban słuszne wskazuje, że „stanie na straży" nie może przerodzić się w jakąkolwiek ingerencję w te kluczowe wartości konstytucyjne, a sądom i sędziom nie jest potrzebny kolejny „minister sprawiedliwości" jako organ nadzoru administracyjnego[1038].

Ocena, czy określone uprawnienie przyznane KRS w odpowiedni sposób przyczynia się do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów powinna być dokonywana przez pryzmat efektywności działań w zakresie ochrony tych dwóch wartości. Oznacza to, że jeżeli określona kompetencja pozwala efektywnie przeciwdziałać naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów (aspekt negatywny) lub też pozwala podejmować działania mające na celu urzeczywistnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów (aspekt pozytywny), to będzie ona wpisywała się w podstawowe zadanie Rady, o którym mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Charakteru takiego nie będą miały natomiast uprawnienia Rady, które nie będą w żaden sposób związane z aspektem pozytywnym i aspektem negatywnym strażniczej roli Rady. Dobrym przykładem w tym zakresie jest wspomniane wcześniej

[1036] OTK 2007 Nr 3A, poz. 44
[1037] *Ibidem*. Stanowisko Trybunału krytyce poddał Piotr Tuleja. Jego zdaniem w Polsce nie ma organu, który sprawowałby kontrolę na jednolitością orzecznictwa, co jest pożądane w celu realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, nawet jeżeli odbywa się to kosztem niezależności sądów. W ocenie autora KRS sprawdziłaby się w tej roli (P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa…, op. cit.*, s. 85-86).
[1038] A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa…, op. cit.*, s. 83.

uprawnienie do „inspirowania i wspierania działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów".

Konstytucyjna rola KRS zobowiązuje ją do reakcji na wszelkie formy naruszania zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Dotyczy to nie tylko *stricte* określonych w ustawie uprawnień (np. opiniodawczych wobec aktów prawnych), ale również innych form działania Rady, w szczególności zajmowania publicznego stanowiska. Na rozbudowaną treść normatywną „stania na straży" zwracają uwagę Krzysztof Kozłowski i Piotr Tuleja wskazując, że pojęcie to obejmuje szereg zadań i funkcji nie zawsze wyrażonych w Konstytucji RP i ustawach, a mających na celu optymalizację i efektywność podejmowanych działań związanych z ochroną zasad niezależności i niezawisłości, a poprzez to realizacją prawa do sądu, np. pełnienie funkcji moderatora, rozjemcy konfliktów pomiędzy władzą sądowniczą a pozostałymi władzami[1039]. Artykuł 186 ust. 1 Konstytucji RP skierowany jest także do władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w kontekście umożliwienia Radzie skutecznego wykonywania swych zadań i funkcji w kontekście jej ustrojowej roli. Stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów obejmuje bowiem również obronę pozycji ustrojowej samej Rady, jako ustanowionej w Konstytucji RP instytucji o charakterze gwarancyjnym zabezpieczającej rzeczywistą ich niezależność i niezawisłość[1040]. KRS ma zatem także obowiązek podejmować działania godzące w jej ustrojową rolę (mogą one dotyczyć uzależnienia Rady od czynników politycznych lub ograniczeniu jej kompetencji).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na szczególne uprawnienie KRS w postaci prawa do wystąpienia do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2). Rada należy do podmiotów o szczególnej legitymacji w zakresie inicjatywy uruchomienia kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Jednakże o ile w przypadku innych takich podmiotów Konstytucja RP wyznacza zakres ich inicjatywy zakresem ich działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji RP), to w przypadku Rady zakres inicjatywy wyznaczany jest poprzez wskazanie ustrojowego przedmiotu w postaci strażniczej roli Rady[1041]. Przyznanie Radzie legitymacji szczególnej oznacza, że musi ona wykonywać ją osobiście, nie może delegować kompetencji do występowania z wnioskiem do Trybunału innym organom i podmiotom oraz niedopuszczalne jest, aby kwestionowała akt normatywny, który nie dotyczy

[1039] K. Kozłowski, P. Tuleja, *Ewolucja ustrojowej pozycji sądów a konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2015, s. 12.
[1040] *Ibidem*.
[1041] Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 186 Konstytucji* [w:] *Konstytucja…, op. cit.*, s. 7.

materii wskazanych w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP. Przykładowo wnioskiem do Trybunału nie będą mogły zostać objęte regulacje, które dotyczą samej Rady, nie wpisują się natomiast w materię obejmującą niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Choć – moim zdaniem – za materię objętą legitymacją szczególną Rady należy uznać te unormowania, które godzą w jej niezależność i ograniczają działania w zakresie skutecznego stania na straży zasad niezależności i niezawisłości, ponieważ w takich przypadkach każdorazowo będzie to naruszało te dwie wartości.

Wątpliwości budzi kwestia dotycząca tego, czy KRS może jako wzorce kontroli (podstawa wniosku) powoływać również inne akty prawne aniżeli Konstytucję RP, np. czy może kwestionować zgodność umowy międzynarodowej z ustawą? Odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Mianowicie art. 186 ust. 2 Konstytucji RP mów wprost o „wniosku w sprawie zgodności z Konstytucją", a art. 191 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP przyznaje Radzie prawo inicjatywy tylko „w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2".Pomimo, że pierwsza część art. 191 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o kompetencjach w sprawach określonych w art. 188, tj. również w zakresie powoływania wzorców kontroli innych niż ustawa zasadnicza, to jednak już w art. 191 ust. 2 pkt 2 ustrojodawca precyzuje, że legitymacja Rady jest ograniczona do „wniosku w sprawie zgodności z Konstytucją" poprzez odesłanie do art. 186 ust. 2[1042]. Wątpliwości nie pozostawia ustawodawca, który w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o KRS wskazuje na uprawnienie Rady do podejmowania uchwał w sprawach wystąpienia do TK wyłącznie o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W kontekście powyższego uprawnienia Rady problematyczna może być kwestia tzw. zaniechań prawodawczych. Pojawia się bowiem pytanie, czy w przypadku, gdy owe zaniechanie godzi w niezależność sadów i niezawisłość sędziów Rada ma prawo do wystąpienia do TK ze stosownym wnioskiem? Wydaje się, że w takiej sytuacji Rada powinna w pierwszej kolejności kierować wystąpienia do podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą o wniesienie wymaganych projektów ustaw lub do określonych organów o uregulowanie danej kwestii aktami podustawowymi. Moim zdaniem, Radzie przysługuje również prawo wystąpienia do TK o podjęcie postępowania sygnalizacyjnego związanego z uchybieniami i lukami w prawie, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[1043]. Zaniechanie prawodawcze stanowi naruszenie Konstytucji RP, natomiast luka w prawie nie stanowi jeszcze

[1042] Por. *ibidem*, s. 8 i P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa…, op. cit.*, s. 82.
[1043] Dz. U. z 2019 roku, poz. 2393, tekst jedn.

stanu niekonstytucyjności, ale może do takiego stanu doprowadzić stając się zaniechaniem prawodawczym[1044].

Kompetencje Rady zostały uregulowane przede wszystkim w art. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o KRS. Kompetencje te są zróżnicowane i nie mają jednolitego charakteru prawnego. Niektóre z nich dotyczą sfery stosowania prawa i polegają na podejmowaniu przez Radę rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Należą do nich zadania Rady polegające na: rozpatrywaniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów oraz przedstawianiu Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w SN, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz rozpatrywaniu wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i wystąpień sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie. W tych sprawach Rada podejmuje indywidualne rozstrzygnięcia w formie uchwał, które mają charakter wiążący. Stanowiącego charakteru nie mają natomiast pozostałe kompetencje Rady, które zostały wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy, takie jak: wypowiadanie się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej, wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie, opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację sędziowską oraz egzaminów sędziowskich, opiniowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczących szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów, asesorów sądowych i pracowników sądów. W art. 3 ust. 1 ustawy o KRS wymieniono również uprawnienie Rady o charakterze quasi-ustawodawczym w postaci uchwalania zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych. W art. 3 ust. 2 ustawy o KRS zawarte jest natomiast odesłanie do wykonywanych przez Radę „innych zadań określonych w ustawach". Wśród tych zadań w pierwszym punkcie wskazano jedno z najważniejszych konstytucyjnych uprawnień Rady wiążące się z podjęciem uchwał (wniosków) w sprawach wystąpienia do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Dalej wskazano uprawnienia dotyczące statusu sędziego w postaci rozpatrywania wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku oraz wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie, a także inne kompetencje takie jak: wybieranie rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i

[1044] Por. podobnie P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa…, op. cit.*, s. 82.

asesorów sądowych oraz rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych, wyrażanie opinii w sprawie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego, wskazywanie jednego członka Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, wyrażanie opinii w sprawach powołania i odwołania Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz sprawowanie nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych przez TK, Trybunał Stanu, SN, NSA oraz sądy apelacyjne, w ramach prowadzonych przez nie postępowań.

Przyjęta przez ustawodawcę technika legislacyjna w postaci redakcji poprzez użycie w art. 3 ust. 2 ustawy o KRS terminu „w szczególności" ma zapobiec pominięciu którejkolwiek z kompetencji przypisanych KRS na gruncie obowiązującego porządku prawnego, z czym trzeba byłoby się liczyć w razie próby stworzenia wyczerpującego katalogu. Zapobiega się w ten sposób konieczności każdorazowej korekty ustawy w przypadku dokonywania zmian w innych aktach normatywnych albo w razie uchwalania nowych ustaw[1045].

Uwzględniając regulacje ustrojowe i ustawowe, za Pawłem Sarneckim możemy wskazać na podział kompetencji Rady na te mające charakter personalny – odnoszące się wprost do sędziów oraz te, za pomocą których Rada staje się organem współodpowiedzialnym za prawidłową organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości[1046]. Wprawdzie część z tych uprawnień Rady ma charakter opiniodawczy, to pamiętać należy, że opiniodawcze kompetencje ogrywają kluczową rolę w procesie tworzenia prawa i umacniają ustrojową pozycję KRS. Brak zasięgnięcia opinii w zakresie uchwalenia aktu prawnego wpływającego na funkcjonowanie sądów lub sędziów może skutkować jego niekonstytucyjnością[1047], zaś zignorowanie uzyskania opinii Rady w innych sprawach wadliwością określonej procedury (np. nieuzyskanie opinii Rady w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego albo sądu wojskowego skutkować może wadliwością jego powołania lub wadliwością jego odwołania).

Podobnie jak w przypadku kompetencji KRS, również określenie prawnych form działania Rady powierzono ustawodawcy zwykłemu. Konstytucja RP z 1997 roku nie normuje samodzielnie tych kwestii. W zakresie prawnych form działania Rady ustawa z dnia 12 maja 2011 roku o KRS reguluje m.in.: tryb wyborów do wewnętrznych organów Rady (Przewodniczącego i Prezydium Rady), tryb powoływania ze swojego składu komisji, sposób

[1045] Por. uzasadnienie do projektu ustawy, Sejm RP VI kadencji, druk sejmowy nr 3364.
[1046] P. Sarnecki, *Krajowa Rada Sądownictwa…, op. cit.*, s. 187. W doktrynie spotyka się również inne podziały kompetencji KRS. Przykładowo Tadeusz Ereciński dzieli te uprawnienia na rozstrzygające, wnioskujące, kontrolne i opiniodawcze (T. Ereciński, *Rola rady…, op. cit.*, s. 14).
[1047] Zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52.

procedowania i podejmowania uchwał oraz postępowanie przed Radą. Ustawodawca przy określenie prawnych form działania Rady nie ma całkowitej swobody. Regulacje w tym zakresie powinny wpisywać się przede wszystkim w strażniczą rolę Rady, stanowić o jej niezależności względem innych władz oraz gwarantować przejrzystość podejmowanych decyzji.

Na tle prawnych form działania KRS szerszego omówienia wymaga problematyka kontroli sądowej indywidualnych decyzji Rady, w szczególności w świetle nowelizacji ustawy o KRS z 2019 roku, która pozbawiła takiego prawa kandydatów na stanowiska sędziów SN w kontekście uchwały Rady o przedstawieniu wniosku Prezydentowi RP o powołanie na urząd sędziego SN[1048].

W judykaturze panuje pogląd, że indywidualne rozstrzygnięcia Rady powinny zawsze pozostawać pod kontrolą sądową. Natomiast ustawodawcy pozostawiono swobodę w sposobie uregulowania form i zakresu tej kontroli[1049]. TK potwierdził, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje również stanowiska sędziowskie, ponieważ biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości należy wykluczyć arbitralność w tym zakresie[1050]. W podobnym tonie wypowiedział się SN w uchwale z dnia 23 lipca 1992 roku, akt III AZP 9/92, wskazując, że prawo do ochrony sądowej przysługuje każdemu na równych prawach, w tym również sędziom w zakresie pełnionego przez nich urzędu. Zasada ta jest immanentną cechą każdego demokratycznego państwa prawa. Nawet jeżeli regulacje ustawowe nie przyznają tego prawa wprost to należy je wywieźć z przepisów konstytucyjnych, w tym przede wszystkim z zasady demokratycznego państwa prawa oraz prawa do sądu[1051]. W wyroku z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. akt SK 57/06, TK stwierdził, że uchwały KRS mają charakter decyzji administracyjnych w związku z czym powinny podlegać ochronie sądowoadministracyjnej, podkreślając jednocześnie, że sprawy indywidulane dotyczące sędziów mają charakter postępowania, którego przedmiotem jest sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[1052].

[1048] Zmiany te dokonały się ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019, poz. 914.
[1049] Zob. m.in. wyrok TK z dnia 15 grudnia 1999 roku, sygn. akt P 6/99, OTK 1999 Nr 7, poz. 164.
[1050] Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 43/06, OTK 2007 Nr 10A, poz. 130.
[1051] OSNC 1994 Nr 7-8, poz. 147. W analizowanej sprawie SN przyznał, że sędzia przeniesiony na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska sędziowskiego mocą uchwały KRS ma prawo do jej zaskarżenia do NSA pomimo braku wskazania takiego uprawniania wprost w ustawie. SN poszukiwał drogi sądowej od uchwał Rady posiłkując się cechami decyzji Rady oraz charakterem stosunku Rady do sędziego. Orzeczenie to skrytykował m.in. Jacek Zawistowski, wskazując, że nie wolno domniemywać środków prawnych, których nie wyrażono *expressis verbis* w ustawie (J. Zawistowski, *Prawo zaskarżenia do NSA uchwały…, op. cit.* , s. 113 i n.). Tadeusz Ereciński wskazał natomiast, że uchwały Rady są rozstrzygnięciami organu w ramach wewnętrznego stosunku zależności służbowej. Nie przysługuje zatem od nich środek odwoławczy chyba, że ustawodawca postanowi inaczej (T. Ereciński, *Rola rady…, op. cit.*, s. 16).
[1052] OTK 2008 Nr 4A, poz. 63.

Odmienne stanowisko wyraził TK w wyroku z dnia 25 marca 2019 roku, sygn. akt K 12/18, stwierdzając niezgodność przepisów przyznających prawo odwołania od uchwał Rady do NSA w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. TK wskazał, że sprawy przed KRS nie mają charakteru administracyjnego, a odwołania od uchwał Rady rozpatruje co do zasady SN. Zdaniem Trybunału, Rada nie jest organem administracji publicznej, postępowaniem przed Radą nie mają charakteru postępowania administracyjnego, natomiast sądy administracyjne są upoważnione do kontroli administracji publicznej, co wynika wprost z art. 184 Konstytucji RP[1053]. Moim zdaniem z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej koniecznym jest, aby sędzia miał możliwość obrony swoich praw na drodze sądowej, przed niezawisłym sądem. Należy bowiem pamiętać, że KRS nie jest organem niezawisłym, ale takim, który z niezawisłości korzysta. Dlatego też w razie pomijania powyższej kwestii w regulacjach ustawowych prawo do zaskarżenia decyzji Rady w indywidualnych sprawach sędziego powinno zostać wywiedzione z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast unormowania, które ową drogę zamykają są niekonstytucyjne.

Prawo do odwołania od rozstrzygnięć KRS zostało wyrażone w art. 44 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku. Zgodnie z tym przepisem od uchwał Rady uczestnik postępowania może odwołać się do SN z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Wyjątkiem są sprawy indywidualne dotyczące powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN, w których nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Aktualne brzmienie powyższego przepisu zostało nadane ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych[1054], co było pokłosiem wcześniej wspomnianego wyroku TK z dnia 25 marca 2019 roku, wydanego w sprawie o sygn. akt K 12/18[1055]. Zmiany weszły w życie w dniu 23 maja 2019 roku. Wcześniej ustawodawca nie zamykał drogi sądowej do zaskarżenia uchwał Rady w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. Kandydatowi w takich sprawach przysługiwało odwołanie do NSA, z zastrzeżeniem, że odwołanie to nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego SN[1056]. Na mocy art. 3 ustawy nowelizującej z dnia 26 kwietnia 2019 roku

[1053] OTK-A 2019, poz. 17.
[1054] Dz. U. z 2019, poz. 914.
[1055] OTK-A 2019, poz. 17.
[1056] Z kolei przed zmianami w 2018 roku, tj. przed uchwaleniem ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 roku, poz. 3), która weszła

„Postępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa".

Regulacje zamykające drogę sądową kandydata na urząd sędziego SN w zakresie obejmującym uchwałę Rady o skierowaniu do Prezydenta RP wniosku o powołanie, która to uchwała dotyczy go bezpośrednio jest sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), prawem do sądu (art. 45 ust. 1 art. 2 Konstytucji RP) oraz z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 art. 2 Konstytucji RP). W takiej sytuacji kandydat na stanowisko sędziego SN pozbawiony jest ochrony sądowej w sprawach dotyczących jego statusu zawodowego, podczas gdy osoby wykonujące inne zawody w tym zakresie taką ochronę mają przyznaną (w tym sędziowie innych sądów). Podkreślić należy, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje również stanowiska sędziowskie, a prawo do ochrony sądowej przysługuje każdemu na równych prawach, w tym również sędziom w zakresie pełnionego przez nich urzędu[1057]. Powołanie sędziego jest wprawdzie szczególną procedurą nawiązania stosunku służbowego – uregulowaną na poziomie ustrojowym – nie oznacza to jednak, że sędziowie w zakresie dostępu do służby mają być pozbawieni fundamentalnego prawa do sądu przysługującego wszystkim na tym samych zasadach. Regulacje ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o KRS godzą również w zasadę niezawisłości. Kandydaci, będący już sędziami, zainteresowani powołaniem na urząd sędziego SN mogą bowiem odczuwać pokusę sprawowania urzędu w sposób zgodny z upodobaniami członków KRS, której obecnie niezależność jest podważana. Podobnie rzecz ma się z kandydatami, którzy urzędu sędziowskiego nie sprawują. Ich praca zawodowa i naukowa może być oceniania przez Radę przez pryzmat ich poglądów politycznych lub światopoglądowych. Brak możliwości wniesienia skutecznego odwołania od uchwał Rady do niezawisłego sądu powoduje, że akty te, pozostawione poza jakąkolwiek sądową kontrolą, stają się skuteczne pomimo, że mogą nosić cechy arbitralności. W konsekwencji istnieje uzasadniona obawa, że na stanowiska sędziów SN mogą być rekomendowani przez Radę osoby zależne od władzy państwowej, a co za tym idzie pozbawione przymiotu niezawisłości.

w życie w dniu 17 stycznia 2018 roku, odwołanie w postępowaniu przed Radą miało charakter jednolity i przysługiwało każdemu uczestnikowi do SN z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowiły inaczej.

[1057] Zob. wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 roku, sygn.. akt SK 43/06, OTK 2007 Nr 10A, poz. 130 oraz uchwała SN z dnia 23 lipca 1992 roku, sygn. akt III AZP 9/92, OSNC 1994 Nr 7-8, poz. 147.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że pojęciem „sprawy" objąć należy najszerszy możliwie zakres spraw. Dostęp do służby publicznej w postaci powołania sędziego wpływa bezpośrednio na określenie sytuacji prawnej tej osoby. Nie jest to sprawa z zakresu podległości służbowej, ponieważ ocena kwalifikacji kandydata dokonuje się przez organ zewnętrzny. Skoro zatem postępowanie przed KRS obejmujące przedstawienie Prezydentowi RP kandydatów do powołania na stanowiska sędziów: po pierwsze, dotyczy sytuacji prawnej danej osoby i pod drugie, jest dokonywane przez organ funkcjonujący poza strukturą sądów, to postępowanie to ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[1058]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym w razie milczenia ustawodawcy są objęte domniemaniem kontroli sądowej sądów powszechnych, które to domniemanie wynika z art. 177 Konstytucji RP[1059]. Pomimo wskazania przez ustawodawcę, że w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN odwołanie nie przysługuje, to środek taki jest dopuszczalny na zasadzie bezpośredniego stosowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z domniemaniem zawartym w art. 177 Konstytucji RP kontrolę sądową w tym zakresie sprawują sądy powszechne.

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 roku wydanym w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18 TSUE stwierdził, że sądy krajowe mają obowiązek badać, czy w konkretnych okolicznościach zakres odwołania od uchwał KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN „umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie"[1060]. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału sądy krajowe na gruncie konkretnych spraw mają obowiązek badania, czy orzeka sędzia wyłoniony w procedurze, w której zapewniono odpowiednie gwarancje kontroli sądowej uchwał KRS dotyczące przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na sędziego. Z całą pewnością brak odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN takich gwarancji spełniać nie będzie, co może doprowadzić do kwestionowania przez sądy krajowe prawidłowości powołania na urząd sędziego SN wszystkich tych osób, którzy zostali powołani na podstawie uchwał Rady po

[1058] Szerzej zob. wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. akt SK 57/06, OTK 2008 Nr 4A, poz. 63.
[1059] Zob. wyroki TK z dni: 10 lipca 2000 roku, sygn. akt SK 12/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 143; 9 grudnia 2003 roku, sygn. akt P 9/02, OTK 2003 Nr 9A, poz. 100; 19 października 2010 roku, sygn. akt P 10/10, OTK 2010 Nr 8A, poz. 78 oraz postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 53/06, OTK 2007 Nr 10A, poz. 139.
[1060] ECLI:EU:C:2019:982.

zmianach w 2019 roku. Będzie to miało również bezpośredni wpływ na proceduralną prawidłowość wydawanych przez takich sędziów orzeczeń[1061].

Jeszcze dalej poszedł TSUE w wyroku z dnia 2 marca 2021 roku w sprawie A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, sygn. akt C-824/18. Trybunał podzielił zapatrywanie wyrażone w połączonych sprawach o sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18, a ponadto wskazał, że gdyby sąd krajowy doszedł do wniosku, że przyjęcie zmian ustawodawczych w 2019 roku w ustawie o KRS nastąpiło z naruszeniem prawa Unii, to na zasadzie pierwszeństwa tego prawa może odstąpić od stosowania niezgodnych z prawem unijnym zmian legislacyjnych (bez względu, czy mają one charakter ustawowy, czy ustrojowy) i dalej uznawać swoją wcześniejszą właściwość do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed dokonaniem tych zmian. Chodziło w tym wypadku o umorzone z mocy prawa na podstawie ustawy nowelizującej postępowania dotyczące odwołań od uchwał KRS w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego SN, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie zmian. TSUE podkreślił, że powyższa zmiana może sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiejkolwiek kontroli sadowej powołań na stanowiska sędziowskie w SN po ukonstytuowaniu się nowego kwestionowanego składu KRS. W następnej kolejności Trybunał wskazał, że zmiany, które nastąpiły w Polsce w 2018 roku mogą być niezgodne z prawem Unii jeżeli wzbudzają w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w procedurze określonej w ustawie o KRS wobec czynników zewnętrznych, szczególnie wobec interesów władzy państwowej[1062].

W wyroku z dnia 2 marca 2021 roku w sprawie A.B. i inni przeciwko KRS, sygn. akt C-824/18, TSUE odniósł się również do obowiązujących w okresie od dnia 27 listopada 2018 roku do dnia 22 maja 2019 roku art. 44 ust. 1 b i 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o KRS. Przepisy te przewidywały, że jeżeli wszyscy uczestnicy postępowania przed Radą nie zaskarżyli uchwały Rady w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego SN, to staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania (art. 44 ust. 1b). Natomiast w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego SN uchylenie przez NSA uchwały KRS o nieprzedstawieniu

[1061] *Ibidem*.
[1062] ECLI:EU:C:2021:153.

wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN powodowało automatycznie przyjęcie zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w SN, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez NSA postępowanie przed KRS nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w SN objęte obwieszczeniem. W ocenie TSUE powyższe przepisy w istocie niweczyły skuteczną kontrolę sądową uchwał Rady i mogły prowadzić do wadliwych powołań sędziów SN przez Prezydenta RP. Uchwały Rady mogły stać się bowiem prawomocne jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez NSA, co tworzy jedynie fikcję kontroli sądowej, skoro stwierdzenie przez organy sądowe wady nie wywierało praktycznie żadnych skutków prawnych, w szczególności nie powodowało wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Rady dotkniętej wadą[1063].

Kolejne wątpliwości konstytucyjne wzbudza art. 45b ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o KRS, zgodnie z którym „W razie powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego postępowanie w sprawie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na tym stanowisku, w zakresie dotyczącym uchwały zawierającej wniosek o powołanie na tym stanowisku, umarza się z mocy prawa. W pozostałym zakresie w razie uwzględnienia przez sąd odwołania osoby, która była uczestnikiem postępowania w sprawie dotyczącej kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, osoba ta może ubiegać się o urząd w kolejnym postępowaniu nominacyjnym na stanowisko sędziego w tym samym lub równorzędnym sądzie, zaś Rada obowiązana jest uwzględnić w tym postępowaniu okoliczności, określone w orzeczeniu sądu". Przepis ten przesądza o tym, że uchwała Rady w przedmiocie wniosku o powołanie sędziego nie ulega wstrzymaniu do czasu rozpatrzenia odwołania, a Prezydent może bez żadnych przeszkód powołać sędziego na podstawie wniosku Rady, pomimo że sprawa dotycząca odwołania od uchwały w przedmiocie tego wniosku jest w toku. Co należy podkreślić, wstrzymanie takiej uchwały nie jest możliwe w trybie zabezpieczenia przy odpowiednim zastosowaniu k.p.c.[1064]. Regulacje te mogą sankcjonować powołanie na urząd sędziowski osób niespełniających ustawowych wymagań. Zanim bowiem SN rozpatrzy odwołanie od uchwały Rady, Prezydent RP może wręczyć akt powołania. Jedyną „korzyścią" jaką odnosi osoba, której odwołanie zostało rozpatrzone pozytywnie (co najczęściej oznacza, że powinna zostać przedstawiona przez Radę Prezydentowi RP) jest fakt,

[1063] *Ibidem*.
[1064] Tak m.in. SN w wyroku z dnia 16 października 2019 roku, sygn. akt I NOZP 2/19, OSNKN 2020 Nr 3, poz. 17.

iż będzie mogła ubiegać się o urząd w kolejnym postępowaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym samym lub równorzędnym sądzie (takie uprawnienia kandydat zawsze będzie miał jeżeli będzie spełniał ustawowe wymagania), zaś Rada obowiązana jest uwzględnić w tym postępowaniu okoliczności, określone w orzeczeniu sądu.

Reasumując wskazać należy, że z odesłania zawartego w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP wyraźnie wynika, iż materia dotycząca ustroju, zakresu działania i trybu pracy KRS została zastrzeżone do regulacji ustawowej. Wszelkie unormowania mające postać aktów niższego rzędu niż ustawa regulujące choćby w sposób pośredni, za pomocą delegacji ustawowej, kompetencje, czy też tryb postępowania przed Radą należy uznać za niekonstytucyjne[1065]. Jednocześnie w powyższym zakresie pozostawiono ustawodawcy pewien margines swobody, z zastrzeżeniem jednak zgodności tych regulacji ze strażniczą rolą Rady oraz gwarantujących jej niezależność od innych władz oraz przejrzystość podejmowanych decyzji. Ustawodawca nie wywiązał się z tych zadań bez zastrzeżeń. Dotyczą one braku ustawowego odwołania od decyzji Rady w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego SN oraz braku wstrzymania wniosku KRS o powołanie sędziego do czasu rozpatrzenia odwołań innych kandydatów na dane stanowisko sędziowskie, co stwarza możliwość powołania sędziego przez Prezydenta RP na podstawie wniosku Rady, pomimo że sprawa dotycząca odwołania od uchwały w przedmiocie tego wniosku jest w toku. Powyższe regulacje naruszają nie tylko prawa sędziów do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ale przede wszystkim zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), która jest komponentem prawa do sądu przysługującemu wszystkim obywatelom oraz wartością, którą strzec ma KRS (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Zamykają bowiem sędziom drogę sądową w zakresie ich statusu służbowego, co może powodować nieuzasadnione naciski ze strony organów, które podejmują decyzje w przedmiocie tego statusu, bez kontroli niezawisłego sądu.

3.4 Postulaty *de lege ferenda*

Wadliwości związane z statusem KRS ze względu na skutki jakie wywołują w systemie prawa wymagają pilnej reakcji ustawodawcy. Dalej idąca zwłoka w tym zakresie może doprowadzić do następstw, z którymi nie poradzi sobie wymiar sprawiedliwości. Dotyczy to przede wszystkim wadliwości wyroków ze względu na brak spełnienia wymogów

[1065] Por. wyrok TK dnia 19 listopada 2009 roku, sygn. akt K 62/07, OTK 2009, nr 10A, poz. 149.

niezawisłości i bezstronności przez sędziów powołanych z udziałem Rady ukształtowanej w wyniku zmian dokonanych ustawą z dnia 8 grudnia 2017 roku. W celu „uzdrowienia" sytuacji związanej z funkcjonowaniem KRS należy zatem postawić postulaty *de lege ferenda*, który nie tylko przywrócą wpływ środowiska sędziowskiego na działalność Rady, ale zapewnią reprezentatywny udział sędziów sądów wszystkich szczebli i rodzajów oraz wzmocnią funkcję Rady jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów[1066].

Proponując zmiany w wyborze członków KRS należy powrócić do wyboru sędziów do składu Rady przez sędziów, jednakże w innym kształcie niż przed nowelizacją ustawy o KRS. Przed uchwaleniem zmian w skład Rady wchodziło bowiem: 1) dwóch sędziów SN i z urzędu Pierwszy Prezes SN (na ogólną liczbę 79 sędziów, co daje 1 mandat na 26 sędziów); 2) dwóch sędziów sądów apelacyjnych (na ogólną liczbę 512 sędziów, co daje 1 mandat na 256 sędziów); 3) siedmiu sędziów sądów okręgowych (na ogólną liczbę około 2600 sędziów, co daje 1 mandat na 371 sędziów) oraz 4) tylko 1 sędzia sądu rejonowego (na ogólną liczbę około 7000 sędziów)[1067]. Podział mandatów w powyższym kształcie nie gwarantował reprezentatywności środowiska sędziów sądów wszystkich szczebli i sędziów sądów wszystkich rodzajów. Aby zrealizować powyższy postulat należy wprowadzić wybory powszechne, gdzie każdy sędzia wybierałby członka Rady spośród innych sędziów z możliwością wyboru sędziego z innego szczebla sądu według następujących zasad: 1) sędziowie sądów rejonowych wybierać będą w skład Rady ośmiu sędziów sądów powszechnych; 2) sędziowie sądów okręgowych – dwóch; 3) sędziowie sądów apelacyjnych – jednego; 4) sędziowie SN – jednego sędziego SN; 5) sędziowie NSA – jednego sędziego NSA; 6) sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych jednego sędziego wojewódzkich sądów administracyjnych; 7) sędziowie sądów wojskowych – jednego sędziego sądu wojskowego. Tak ukształtowane parytety odpowiadają liczbie sędziów w poszczególnych szczeblach i rodzajach sądów. Wybory powinny mieć charakter demokratyczny i równy oraz powinny następować po publicznym wysłuchaniu kandydata, aby zwiększyć transparentność całej procedury[1068]. W mojej ocenie pozbawieni biernego i czynnego prawa wyborczego powinni pozostać sędziowie delegowani do pracy w organach władzy wykonawczej (w tym do pracy w Ministerstwie

[1066] Warto wskazać, że w obecnej kadencji parlamentu w dniu 17 stycznia 2020 roku pojawił się senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 50 Senatu X kadencji). Inicjatorzy zmian wskazali, że proponowana nowelizacja ma swoje źródło w orzecznictwie sądów polskich i sądów unijnych wydanych po 2017 roku.
[1067] Zob. B. Przymusiński, *Obywatelski projekt zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa opracowany przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia"*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2018, s. 58.
[1068] *Ibidem*, s. 59.

Sprawiedliwości)[1069], a także sędziowie w stanie spoczynku. Sędziowie w delegacji do pracy w organach władzy wykonawczej tracą na czas delegacji przymiot niezawisłości i stają się urzędnikami podporządkowanymi służbowo swoim przełożonym. Ich wybór może być zatem nacechowany interesem urzędu na rzecz, którego aktualnie świadczą swoją pracę. Natomiast sędziowie w stanie spoczynku nie wykonują czynności orzeczniczych, ich aktywność zawodowa wygasa. Mogą zatem nie znać aktualnych realiów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości.

Należy również szeroko określić zakres podmiotów mających mieć prawo do zgłaszania kandydatur. Poza grupami sędziów uprawnienie takie mogłoby przysługiwać m.in. Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Naczelnej Radzie Adwokackiej, organowi uprawnionemu do nadawania stopni naukowych oraz grupie co najmniej 2000 obywateli. Jest to ujęcie kompromisowe mające zapewnić szerokiemu kręgu środowisk pośredni wpływ na procedurę powołania sędziów.

Powstaje pytanie co zrobić z obecną kadencją KRS ukształtowaną w niekonstytucyjnym sposób? Czy należy postanowić o wygaśnięciu kadencji obecnych wybieralnych członków Rady[1070], czy też znaleźć inne rozwiązanie pozwalające na jak najszybsze wprowadzenie postulowanych zmian? W mojej ocenie skrócenie kadencji członków Rady było literalnie sprzeczne z art. 187 ust. 3 oraz standardami międzynarodowymi w zakresie prawa do sądu (o czym szczegółowo pisałem we wcześniejszej części pracy), a co za tym idzie Rada nie została skutecznie ukonstytuowana. Należałoby zatem raczej przyjąć, że nie doszło do obsadzenia mandatów wybieralnych członków Rady i pozostają one wolne[1071].

Kolejna kwestia dotyczy statusu sędziów powołanych z udziałem KRS w składzie ukształtowanym po zmianach w 2018 roku. Moim zdaniem zostali ono powołani wadliwie, a zatem ich akty powołania należy uznać za nieważne z mocy prawa. Natomiast zasadnym byłoby przyjęcie, że mieliby możliwość złożenia ponownego wniosku o powołanie na poprzednio wadliwie zajmowane stanowisko, jednakże bez gwarancji pozytywnej oceny ich kandydatury przez nową Radę. Jeżeli na ich powołanie nie miało wpływu takie okoliczności jak: powiązania z organami władzy wykonawczej, działalność polityczna prowadzona przed nominacją, nietypowe awanse (np. z sądu rejonowego do sądu apelacyjnego), wybór jako wyraźnie słabszej kandydatury wśród innych kandydatów, a jedynie kwalifikacje moralne i zawodowe, to nie ma

[1069] Projekt senacki przewiduje okres pięciu lat od chwili zakończenia pracy w organach władzy wykonawczej jako czas pozbawienia biernego prawa wyborczego do Rady.
[1070] Postulat taki znajduje się w projekcie senackim.
[1071] Zob. podobnie K. Grajewski i P. Uziębło, *Podstawowe założenia ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, Państwo i Prawo nr 6/2021, s. 47-48.

przeszkód do ponownego skutecznego złożenia wniosku o powołanie takiej osoby na poprzednio wadliwie zajmowane stanowisko sędziowskie[1072].

Jeżeli chodzi o orzeczenia wydanych przez sędziów powołanych w sposób niezgody z ustawą zasadniczą, tj. z udziałem KRS ukonstytuowanej w niekonstytucyjnym składzie, to postuluję utrzymanie ich w mocy. Udział w orzekaniu wspomnianych osób stanowić powinien jednakże podstawę do wniesienia środka zaskarżenia, wniosku lub skargi o wznowienie postępowania w terminie roku od dnia wejście w życie ustawy. Wyjątkiem mają być orzeczenia Izby Dyscyplinarnej SN (jako sądu wyjątkowego i specjalnego, nie mającego umocowania w Konstytucji RP), które powinny zostać uznane za nieważne z mocy prawa. Rozwiązanie to koresponduje z tezami uchwały połączonych Izb SN z dnia 23 stycznia 2020 roku[1073]. Zaprezentowana propozycja zapewnia trwałość orzeczeń sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych i jednocześnie stwarza możliwość obywatelom do ich wzruszenia. Stwierdzenie nieważności wszystkich orzeczeń wydanych z udziałem wadliwie powołanych sędziów z mocy prawa dorowadziłoby do chaosu prawnego i impasu, z którym sądownictwo mogłoby sobie nie poradzić. Dlatego też należy przyjąć w tym zakresie rozwiązanie kompromisowe, tj. nieważność wadliwych powołań sędziowskich z mocy prawa *ex tunc* i prawo do wzruszenia orzeczeń sądowych wydanych z udziałem sędziów, powołanych po zmianach, które weszły w życie w 2018 roku. Kryteriami oceny wzruszenia orzeczeń wydanych przez sędziów na skutek określonych środków procesowych powinno być ustalenie na ile wadliwość powołania sędziego prowadzi do naruszenia obiektywnego aspektu niezawisłości i bezstronności w konkretnej sprawie.

W mojej ocenie należałoby również rozszerzyć ustawowe kompetencje KRS w celu zwiększenia adekwatności zakresu jej uprawnień do ustrojowej funkcji stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Moim zdaniem Rada powinna stać się naczelnym organem sprawującym zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalności sądów. W tym zakresie powinna przejąć większość obowiązków Ministra Sprawiedliwości (m.in. te dotyczące delegacji, powoływania dyrektorów sądów, prezesów i wiceprezesów sądów, itp.) jako organ

[1072] Projekt senacki inaczej stara się rozwiązać ta kwestię. W jego założeniu sędziowie powołani przez Radę ukonstytuowaną niezgodnie z ustawą zasadniczą zostają zawieszeni w orzekaniu i mają prawo złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się urzędu wraz z jednoczesnym zgłoszeniem zamiaru powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu w przewidzianym do tego terminie. Zajmowanie stanowiska sędziego po upływie tego terminu stanowić będzie oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, za którą sąd dyscyplinarny wymierza karę złożenia sędziego z urzędu. Moim zdaniem koncepcja projektu senackiego nie koresponduję z założeniem projektodawców o wadliwości powołań sędziowskich. Skutkiem niezgodności z prawem powołań sędziowskich jest ich nieważność *ex tunc*. Bezprzedmiotowym jest zatem tworzenie procedury zrzeczenia się urzędu przez sędziów powołanych wadliwie.
[1073] Sygn. akt BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7.

mający konstytucyjne umocowanie działania na rzecz niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, czego o Ministrze Sprawiedliwości jako organie władzy wykonawczej powiedzieć nie można.

Warto zastanowić się również nad utworzeniem przy KRS organu opiniodawczego w sprawach związanych z rozpatrywaniem i oceną kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego. W jego skład mogłyby wchodzić osoby spoza sądownictwa, np. osoby wyznaczone przez samorządy adwokackie, radcowskie, notarialne, prokuratorskie, czy też Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozwiązanie takie spełniałoby postulaty pojawiające się w doktrynie o udziale czynnika środowiska prawniczego spoza sędziów w funkcjonowaniu KRS[1074].

Podsumowując można stwierdzić, że KRS przeszła skomplikowaną ewolucję. W początkach swego istnienia była gwarantem odejścia od praktyki uzależnienia sądów od polityki, pomimo nadal obowiązującej zasady jednolitości państwowej. Na mocy Konstytucji z 1997 roku Rada uzyskała naczelną funkcję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W pierwszych latach funkcjonowania Rada dała się poznać jako organ w pełni niezależny od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, funkcjonujący poza trójpodziałem władz, mający jednak istotny wpływ na ich równoważenie poprzez oddziaływanie na władze ustawodawczą, wykonawczą oraz sędziów i sądy. Niestety w wyniku zmian z 2017 roku KRS utraciła swoją niezależność oraz ustrojową rolę „strażnika" niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nowelizacje ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o KRS miały destrukcyjny wpływ na potencjał Rady. Zmiany te przekreślają również wizję Rady ukształtowaną przy Okrągłym Stole i w trakcie prac nad Konstytucją z 1997 roku. Istnieje zatem potrzeba przeprowadzenia systemowej reformy ustawowego statusu KRS – tak aby w sposób realny powróciła do roli „strażnika" niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Moim zdaniem zaprezentowane przeze mnie postulaty w niniejszej części pracy mogą uczynić z KRS taki właśnie organ.

[1074] Zob. m.in. Ł. Bojarski, *Udział obywateli w zarządzaniu sądownictwem – społeczeństwo obywatelskie czy polityczny suweren?*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017, s. 52-53.

CZĘŚĆ III: OGRANICZENIA NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ

Rozdział I: Procesowe ograniczenia niezawisłości sędziowskiej

1.1 Związanie wytycznymi sądu odwoławczego w danej sprawie

Wytyczne sądów wyższej instancji stanowią ugruntowany element zasady dwuinstancyjności postępowania oraz składnik systemu zaskarżania orzeczeń, a także sprzyjają szybkości postępowania. Zasady te stanowią gwarancję sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy[1075]. Zdaniem SN „zasada podporządkowania i związania jest jedną z naczelnych, ustrojowych zasad procesu (…) zapobiegającą powtarzaniu popełnionych błędów oraz gwarantującą pewność i trwałość raz zajętego w sprawie stanowiska Sądu wyższej instancji, co umożliwia stronom podjęcie właściwej obrony ich interesów procesowych i materialnoprawnych”[1076]. Jacek Gudowski wskazuje, że wytyczne co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu sądu odwoławczego chronią „przede wszystkim interesy stron, zapewniając im stabilność prawną, co jest wartością samą w sobie, tkwiącą również w innych podobnych unormowaniach dotyczących mocy wiążącej”[1077]. Jednym z najistotniejszych celów tej instytucji jest zapewnienie większej jednolitości orzecznictwa oraz ograniczenie kolejnego zaskarżania orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji po przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpoznania, w tym zapobieżenie powtórzeniu się okoliczności powodujących wadliwość uchylonego orzeczenia[1078]. Wytyczne co do dalszego postępowania nie stanowią antycypacji przyszłego wyroku. Na przykładzie postępowania cywilnego, w postanowieniu z dnia 1 marca 2011 roku, wydanego w sprawie o sygn. akt P 36/09, TK podkreślił, że wytyczne mają na celu zasygnalizowanie sądowi pierwszej instancji uchybień i błędów, jakie ten popełnił, by ponownie wydanemu orzeczeniu nie można było postawić tych samych zarzutów, co wskazane wcześniej w środku zaskarżenia. Nie narzuca to jednak sądowi niższej instancji treści wyroku, a jedynie wskazuje na obowiązek zastosowania się do ustaleń sądu drugiej instancji, co nie ma

[1075] Postanowienie TK z dnia 26 marca 2014 roku, sygn. akt P 7/13, OTK-A ZU 2014 Nr 3, poz. 36. Zob. podobnie wyroki SN z dni: 20 kwietnia 1966 roku, sygn. akt I CR 79/66, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1966 Nr 11, poz. 368; 25 marca 2004 roku, sygn. akt III CK 335/02, LEX nr 585801 oraz 28 marca 2012 roku, sygn. akt V CK 157/11, niepubl.
[1076] Wyrok SN z dnia 25 marca 2004 roku, sygn. akt III CK 335/02, LEX nr 585801.
[1077] J. Gudowski, *Niezawisłość a związanie sędziego oceną prawną sądu wyższej instancji*, Polski Proces Cywilny nr 3/2016, s. 444.
[1078] Zob. wyrok SN z dnia 20 lutego 2002 roku, sygn. akt V CKN 757/00, LEX nr 56021.

bezpośredniego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. Trybunał wskazał przy tym, że wobec konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania wydawane przez sądy wyroki na skutek przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie mogą polegać na dowolności i niczym nieograniczonej swobodzie[1079].

Unormowania dotyczące wytycznych narzuconych sądowi w wyniku uchylenia jego wyroku i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd drugiej instancji zawarte są we wszystkich ustawach regulujących proces sądowy. W postępowaniu cywilnym mowa jest o „ocenie prawnej" wyrażonej w wyroku kasatoryjnym sądu drugiej instancji. Zgodnie z art. 386 § 6 k.p.c. „Ocena prawna wyrażona w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiąże zarówno sąd, któremu sprawa została przekazana, jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Nie dotyczy to jednak przypadku, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego lub faktycznego, albo po wydaniu wyroku sądu drugiej instancji SN w uchwale rozstrzygającej zagadnienie prawne wyraził odmienną ocenę prawną". W postępowaniu karnym wskazane są dwa elementy – „zapatrywania prawne" i „wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania". Zgodnie z art. 442 § 3 k.p.k. „Zapatrywania prawne i wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania są wiążące dla sądu, któremu sprawę przekazano do ponownego rozpoznania. Wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania mogą dotyczyć wyłącznie dowodów i innych czynności, które powinny być przeprowadzone, lub okoliczności, które należy wyjaśnić. Wskazania sądu odwoławczego nie mogą dotyczyć sposobu oceny poszczególnych dowodów". W postępowaniu karnym odmiennie niż w postępowaniu cywilnym zapatrywania prawne i wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania nie są wiążące dla sądu odwoławczego rozpoznającego sprawę ponownie[1080]. Natomiast postępowanie sądowoadministracyjne posługuje się terminem „wykładni prawa" dokonanej przez NSA w orzeczeniu kasatoryjnym. Zgodnie z art. 190 p.p.s.a. „Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny". Wszystkie te trzy ustawy posługują się odmiennymi terminami dotyczącymi wytycznych sądów drugiej instancji, które wiążą sąd pierwszej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Używane przez ustawodawcę pojęcia nie są synonimami. Mają odmienne znaczenie i treść.

[1079] OTK 2011 Nr 2A, poz. 16.
[1080] Zob. m.in. postanowienie SN z dnia 30 maja 2017 roku, sygn. akt II KK 153/17, LEX nr 2297394.

Niewątpliwie najszerszy zakres wytycznych normuje k.p.k. Poza odniesieniem wytycznych do kwestii prawnych (poprzez użycie terminu „zapatrywania prawne") wskazuje również na związanie sądu pierwszej instancji wskazaniami sądu odwoławczego co do dalszego postępowania. W judykaturze przyjmuje się, że zwrot „*wskazania* co do dalszego postępowania" oznacza „zalecenia *sądu odwoławczego* co do kierunku postępowania w zakresie uzupełnienia materiału dowodowego, sprawdzenia i wyjaśnienia nasuwających się wątpliwości, przeprowadzenia określonych dowodów lub przeprowadzenia ich w określony sposób, czy nawet ponownego rozważenia już ustalonych okoliczności"[1081]. Wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania nie mogą powodować jakiegokolwiek ograniczania zasady swobodnej oceny dowodów (art. 7 k.p.k.). Wobec czego w orzeczeniu kasatoryjnym sąd drugiej instancji nie może narzucać sądowi *meriti* oceny dowodów, ani też nakazać uwzględnienia wniosków o dopuszczenie określonych dowodów zgłaszanych przez strony[1082]. Wytyczne w formie wskazań co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu kasatoryjnym sądu drugiej instancji obecne były również w postępowaniu cywilnym[1083]. Na skutek nowelizacji ustawą z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw[1084] ograniczono je do oceny prawnej wyrażonej w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji.

Powstaje pytanie jak należy rozumieć pojęcie wytycznych odnoszących się do kwestii prawnych w każdej z ustaw regulujących proces sądowy? Wskazywałem bowiem, że posługują się one odmiennymi treściowo i normatywnie terminami.

Najszerszy zakres ma pojęcie „oceny prawnej" używane na gruncie postępowania cywilnego. Ocena prawna oznacza wyjaśnienie przez sąd drugiej instancji istotnej treści przepisów prawa materialnego i procesowego oraz sposobu ich wykładni. Obejmuje ona wskazanie jakie przepisy znajdą zastosowanie do danego stanu faktycznego wraz z ich interpretacją. W ramach oceny prawnej mieści się również wyeliminowanie określonego przepisu, który, zdaniem sądu odwoławczego, błędnie stanowił podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie[1085]. Ocena prawna dotyczy zatem zasadniczo stosowania i wykładni prawa

[1081] Wyrok SN z dnia 8 marca 2018 roku, sygn. akt SNO 3/18, LEX nr 2511520.
[1082] Por. postanowienie SN z dnia 2 lutego 2009 roku, sygn. akt II KK 224/08, OSNKW 2009 Nr 5, poz. 39.
[1083] W doktrynie i judykaturze prawa cywilnego podkreślano, że wskazania co do dalszego postępowania wyznaczają zakres dokonania określonych czynności i właściwy kierunek działalności sądu pierwszej instancji (zob. postanowienie SN z dnia 18 sierpnia 2015 roku, sygn. akt III PZ 5/15, niepubl. Zob. podobnie H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Art. 367-505*, Warszawa 2013, s. 37).
[1084] Dz. U. z 2019 roku, poz. 1469.
[1085] Por. T. Rowiński, *Granice rewizji, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania według k.p.c.*, Nowe Prawo nr 4/1967, s. 526; K. Piasecki, *Z problematyki uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania*, Palestra nr 9/1957, s. 29; K. Piasecki, *Glosa do orzeczenia SN z d. 14.I.1963 r. (II CR 1003/62)*, Nowe Prawo nr 6/1964, s. 650.

materialnego oraz odniesienia się do takich zarzutów dotyczących prawa procesowego, co do których czynności sądu pierwszej instancji zostały już zakończone, np. prawidłowości oddalenia konkretnego wniosku dowodowego, zasadności pewnych postanowień w kwestiach formalnych, jak również określenia pewnych wątpliwości, które powinny być wyjaśnione w dalszym toku postępowania[1086].

Natomiast pojęcie „wykładni prawa", o której mowa w art. 190 p.p.s.a. *należy rozumieć, jako wyjaśnienie* znaczenia przepisów prawa. Przyjmuje się, że „związanie wykładnią prawa" oznacza wykładnię przepisów prawa materialnego, procesowego, jak i pośrednio kwestii wskazania, które z nich znajdą zastosowanie w danej sprawie (poprzez stwierdzenie, czy ustalony stan faktyczny mieści się w hipotezie tej normy)[1087]. W wyroku z dnia 31 stycznia 2012 roku, sygn. akt II FSK 1427/10, NSA wyraził pogląd, że wojewódzki sąd administracyjny przy ponownym rozpoznaniu danej sprawy jest związany wykładnią prawa dokonaną przez NSA, przy czym jeżeli ocena ustaleń faktycznych jest pochodną oceny wykładni (a w konsekwencji zastosowania) przepisów postępowania, to orzeczenie NSA może pośrednio wiązać sąd pierwszej instancji przy ponownym rozpoznawaniu sprawy co do oceny ustaleń faktycznych[1088].

Jeśli chodzi o postępowanie karne, to zarówno w doktrynie, jak i judykaturze wskazuje się, że „zapatrywania prawne" to nic innego jako wyrażony przez sąd odwoławczy pogląd co do interpretacji norm materialnoprawnych i procesowych[1089]. W tym ujęciu zapatrywania prawne dotyczą *stricte* wykładni prawa określonych przepisów. Moim zdaniem takie rozumieniu tego pojęcia nie jest trafne. Gdyby bowiem ustawodawcy na gruncie procedury karnej chodziło o związanie sądu niższej instancji *stricte wyjaśnieniem* znaczenia stosowanych przepisów prawa w orzeczeniu kasatoryjnym sądu odwoławczego, to posłużyłby się pojęciem „wykładni prawa" (jak czyni to w postępowaniu sądowoadministracyjnym), a nie poszukiwał innych terminów. Słownikowe ujęcie „zapatrywań" nie ogranicza tego pojęcia do interpretacji pewnego stanu rzeczy – jak jest w przypadku wykładni, ale do zajmowania stanowiska w jakieś sprawie[1090]. Termin „zapatrywania prawne" powinien mieć zatem szerszy zakres niż wykładnia prawa i jednocześnie węższy niż ocena prawna i oznaczać poza interpretacją przepisów również

[1086] Zob. wyrok SN z dnia 15 stycznia 2004 roku, sygn. akt II CK 162/03, LEX nr 148240.
[1087] Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 301 oraz wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2015 roku, sygn. akt II FSK 3060/13, LEX nr 1783681.
[1088] LEX nr 1106517.
[1089] Zob. D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020 oraz wyrok SN z dnia 19 marca 2008 roku, sygn. akt II KK 347/07, LEX nr 388503.
[1090] https://sjp.pwn.pl/sjp/zapatrywanie;2543446.html [dostęp online: 31.12.2023].

jakie konkretne przepisy znajdą zastosowanie do danego stanu faktycznego, mające decydujący wpływ na ostatni etap procesu subsumcji.

W odniesieniu do postępowania cywilnego i karnego należy dodać, że wytycznymi sądu drugiej instancji poczynionymi w danej sprawie nie jest związany SN rozpoznający nadzwyczajne środki zaskarżenia w tej samej sprawie[1091]. Nie wiążą one również SN występującego w roli sądu odwoławczego, rozpatrującego odwołania od sądu drugiej instancji, co hipotetycznie byłoby możliwe jedynie w procedurze cywilnej ze względu na treść art. 386 § 6 zdanie pierwsze k.p.c., który stanowi o związaniu oceną prawną również sądu drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Podyktowane jest to przede wszystkim szczególną pozycją i funkcją SN jako organu, który sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). W istocie takie związanie utrudniałoby, a nawet częściowo uniemożliwiało SN korzystanie z jego ustrojowej funkcji[1092].

Dyrektywy związane z wytycznymi sądu drugiej instancji należy odczytywać przez pryzmat zakresu w jakim sprawę rozpatruje sąd odwoławczy. Zakres ten we wszystkich ustawach regulujących proces sądowy jest ograniczony co do zasady do granic podstaw zaskarżenia, a więc podniesionych zarzutów w środku odwoławczym[1093]. Dokonane w orzeczeniu wytyczne nie mogą zatem wykraczać poza zakres kontroli i orzekania, które zostają wyznaczone sądowi drugiej instancji przez zasadę związania granicami środka odwoławczego[1094].

Wytyczne sądów drugiej instancji niezależnie od tego, czy dotyczą kwestii prawnych, czy także kwestii faktycznych, nie mogą przesądzać o ustaleniach faktycznych i naruszać swobodnej oceny dowodów, w tym czynić konstatacji dotyczących wiarygodności, mocy i znaczenia dowodów. Jak słusznie wskazywał Władysław Siedlecki jeszcze na gruncie poprzednich uregulowań cywilnoprawnych „Sąd rewizyjny wprawdzie może kontrolować zarówno granice swobodnej oceny dowodów, jak i dokonane ustalenia faktyczne w związku z trzecią podstawą rewizji (sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału – art. 371 § 1 pkt 3 k.p.c.), ale tak, jak sam nie może bezpośrednio ich zmieniać, tak też nie może z mocą wiążącą narzucać tej zmiany sądowi pierwszej instancji. Może jedynie

[1091] Zob. m.in. wyrok SN z dnia 6 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I CKN 595/97, OSNC 1998 Nr 12, poz. 211
[1092] Por. podobnie T. Ereciński, *W sprawie związania Sądu Najwyższego oceną prawną (art. 389 k.p.c.)*, Państwo i Prawo nr 8-9/1969, s. 399.
[1093] Wyjątki są związane m.in. z nieważnością postępowania, którą sąd odwoławczy bierze pod uwagę z urzędu oraz innymi kwestiami uregulowanymi w poszczególnych ustawach (przykładowo w postępowaniu cywilnym będzie to rozszerzenie rozpoznania sprawy także na rzecz współuczestników, którzy wyroku nie zaskarżyli).
[1094] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 roku, sygn. akt I SA/Wr 610/10, LEX nr 673710.

zwrócić uwagę, czy to na przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, czy to na luki lub sprzeczności w ustaleniach i konieczność ich usunięcia, ale nie może w sposób bezwzględnie wiążący sąd niższy wskazywać sposobu usunięcia tych luk względnie sprzeczności. Byłoby to bowiem niezgodne z zasadą bezpośredniości, stanowiącą jedną z istotnych gwarancji zasady prawdy obiektywnej. Sąd pierwszej instancji musi mieć zapewnioną możność ponownej swobodnej oceny dowodów, jak i dokonania samoistnie ustaleń faktycznych zgodnie z wynikami postępowania dowodowego, względnie zgodnie ze swych przekonaniem odnośnie jego wyników"[1095]. Również SN stoi na stanowisku, że „wprawdzie sąd odwoławczy w postępowaniu apelacyjnym jest uprawniony do dokonania własnej oceny dowodów i ustalenia odmiennych faktów, niż sąd pierwszej instancji, nie jest to jednak przyczyna uzasadniająca uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji. Zalecenia sądu odwoławczego nie mogą narzucać określonej oceny materiału dowodowego"[1096].

Zagadnienie prawidłowej oceny, czy dana kwestia wchodzi w zakres kwestii prawnej, czy faktycznej bywa niejednokrotnie procesem skomplikowanym i spornym, w szczególności, gdy kwestie te są ze sobą związane i trudno je oddzielić. Najlepszym tego przykładem było zagadnienie dotyczące oświadczenia woli funkcjonujące w prawie cywilnym materialnym. W orzeczeniu z dnia 4 lutego 1957 roku w sprawie o sygn. akt III CR 787/55, SN uznał oświadczenie woli strony za ustalenie prawne, związując tym samym sąd rozpoznający sprawę rozważaniami poczynionymi w tej kwestii[1097]. Zastrzeżenia do tego orzeczenia złożył Władysław Siedlecki, według którego faktem jest istnienie i treść oświadczenia woli i w tym zakresie ustalenia sądu II instancji nie wiążą. Sąd rozpoznający sprawę powinien poczynić samodzielne rozpoznanie w tej kwestii. Natomiast wykładnia treści tego oświadczenia, jej kwalifikacja oraz skutki należą już do kwestii prawnych. Chodzi tu bowiem o zastosowanie reguł interpretacyjnych i subsumcję pod określony przepis prawny[1098]. Z powyższego orzeczenia płynie wniosek, że sąd pierwszej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy związany jest zapatrywaniem sądu odwoławczego co do tego, czy określone zagadnienie wchodzi w zakres oceny faktycznej, czy oceny prawnej.

Wytyczne sądu odwoławczego wiążą o tyle, o ile nie zmieniła się podstawa prawna oraz o ile przy ponownym rozpoznaniu sprawy nie został ustalony odmienny stan faktyczny od tego,

[1095] W. Siedlecki, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 4 II 1957 r. 3 CR 787/55*, Państwo i Prawo z. 1/1958, s. 164. Podobnie zob. A. Partyk, *Komentarz do art. 386 k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, red. O. Piaskowska, LEX/el 2022.
[1096] Wyrok SN z dnia 15 marca 2013 roku, sygn. akt V CSK 156/12, LEX nr 1347907.
[1097] LEX nr 1633619.
[1098] W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 167. Podobnie W. Siedlecki, *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957, s. 228-230 oraz T. Rowiński, *op. cit.*, s. 527.

który był przedmiotem rozpoznania sądu odwoławczego. Zasada ta wprawdzie została wyrażona wprost w k.p.c., to jednak znajduje zastosowanie również na gruncie postępowania karnego i sądowoadministracyjnego[1099]. Brak związania wytycznymi w razie zmiany podstawy prawnej lub faktycznej jest uzasadnione tym, że sąd rozstrzyga sprawę według jej stanu w chwili orzekania[1100].

Zmiana stanu prawnego nie oznacza każdej nowelizacji przepisów objętych wytycznymi sądu odwoławczego, lecz jedynie takie zmiany prawa, które prowadzą do istotnie odmiennego uregulowania określonej kwestii[1101]. W postępowaniu cywilnym na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw, zrównano ze zmianą prawa okoliczność wydania przez SN uchwały rozstrzygającej określone zagadnienie prawne. Warunkiem niezastosowania się do ocen prawnych sądu odwoławczego w przypadku wydania uchwały SN jest jednak bezpośredni związek poglądu prawnego wyrażonego w tej uchwale z odmiennymi ocenami wyrażonymi przez sąd odwoławczy, w tym sensie, że muszą one dotyczyć tej samej kwestii prawnej[1102]. W postępowaniu karnym i sądowoadministracyjnym ze względu na brak analogicznych regulacji, odmienna wykładnia określonego przepisu dokonana przez SN lub NSA albo wykładnia abstrakcyjna podjęta w formie uchwały w powiększonym składzie SN lub NSA nie przesądzają o braku związania wytycznymi sądu odwoławczego w odniesieniu do przepisu, który był przedmiotem orzeczenia SN lub NSA.

Zmianą stanu prawnego nie będzie interpretacja przepisów prawa dokonana przez TK w toku kontroli ich konstytucyjności oraz odmienna wykładnia określonego przepisu dokonana przez SN lub NSA w innej sprawie[1103]. W judykaturze przyjęto jednak pogląd, że sąd pierwszej instancji powinien odstąpić od wytycznych sądu odwoławczego sprzecznych z interpretacją

[1099] Podobnie zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2005 roku, sygn. akt VI SA/Wa 2065/04, LEX nr 167124 oraz wyrok SA w Warszawie z dnia 18 lipca 2018 roku, sygn. akt II AKa 98/18, LEX nr 2593590. W doktrynie podkreśla się, że ze względu na specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego zmiana stanu faktycznego na etapie rozpoznawania sprawy przez sąd administracyjny jest iluzoryczna (zob. H. Filipczyk, *Granice związania sądu I instancji wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny – uwagi na tle orzecznictwa w sprawach podatkowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 2/2012, s. 38-39).

[1100] Zob. orzeczenie SN z dnia 27 lipca 1971 roku, sygn. akt II CR 47/71, OSPiKA 1972 Nr 3, poz. 48; postanowienie SN z dnia 21 stycznia 2000 roku, sygn. akt II CKN 696/98, LEX nr 530735; wyroki SN z dnia 12 lipca 1979 roku, sygn. akt IV KR 136/79, OSNKW 1979 Nr 11-12, poz. 122 oraz z dnia 10 marca 1980 roku, sygn. akt II KR 5/80, LEX nr 17248; wyrok NSA z dnia 18 lutego 2011 roku, sygn. akt II FSK 1799/09, LEX nr 992222; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2010 roku, sygn. akt VIII SA/Wa 918/10, LEX nr 760460 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 września 2011 roku, sygn. akt I SA/Gd 791/11, LEX nr 898931.

[1101] Zob. A. Partyk, *op. cit.*

[1102] *Ibidem*. Podkreślenia wymaga, że przez pojęcie uchwały SN na gruncie art. 386 § 6 k.p.c. rozumieć należy jedynie sentencję tej uchwały, a nie poglądy wyrażone w jej uzasadnieniu.

[1103] Por. wyrok SN z dnia 9 stycznia 2009 roku, sygn. akt I CSK 284/08, LEX nr 490494.

prawa dokonaną przez TK, SN lub NSA[1104]. W innym bowiem wypadku orzeczenie sądu mogłoby spotkać się z negatywną oceną dokonaną w toku kontroli w ramach środków nadzwyczajnych oraz w ramach skargi konstytucyjnej. Podobnie jest w przypadku wykładni prawa zawartej w konkretnej zawisłej sprawie lub w sprawie o podobnym zagadnieniu dokonanej przez TSUE oraz ETPC w sposób sprzeczny z wytycznymi sądu drugiej instancji. Również w tym przypadku obowiązkiem sądu jest odstąpienie od wytycznych i wydanie orzeczenia z uwzględnieniem wykładni TSUE i ETPC[1105].

Natomiast brak związania wytycznymi sądu odwoławczego w przypadku ustalenia odmiennego stanu faktycznego dotyczy istotnej zmiany okoliczności faktycznych mających relewantne znaczenie dla rozstrzygnięcia lub dla toku postępowania, nie zaś zmiany jakichkolwiek okoliczności faktycznych, niezwiązanych immanentnie z istotą sprawy[1106].

Z orzecznictwa wynika, że związanie nie występuje również w przypadku, gdy:

- nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych sprawy, na podstawie których sąd apelacyjny dokonał poprzednio interpretacji przepisów prawa[1107],
- doszło do uzupełnienia materiału dowodowego bądź uzupełnienia stanu faktycznego za pomocą przyznania faktów, domniemań faktycznych i prawnych, itp.[1108],
- stanowisko sądu II instancji dotyczy okoliczności faktycznych związanych z oceną dowodów[1109],
- sąd ponownie rozpoznający sprawę rozpozna ją w szerszym zakresie[1110],

---

[1104] Podobnie por. wyrok SN z dnia 6 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I CKN 595/97, OSNC 1998 Nr 12, poz. 211; uchwała NSA z dnia 30 czerwca 2008 roku, sygn. akt I FPS 1/08, ONSAiWSA 2008 Nr 5, poz. 75 oraz wyroki NSA z dnia 28 maja 2013 roku, sygn. akt I GSK 1615/11, POP 2013 Nr 6, poz. 534-536 oraz z dnia 6 grudnia 2017 roku, sygn. akt II OSK 1030/16, LEX nr 2429322.

[1105] Zob. A. Zalasiński, *Kontrola legalności decyzji podatkowych przez sądy administracyjne a wymogi prawa europejskiego*, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego nr 6/2005, s. 523 oraz wyroki TSUE z dni: 16 stycznia 1974 roku w sprawie Rheinmühlen-Düsseldorf przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, sygn. akt C-166/73, ECLI:EU:C:1974:3 wraz z glosą M. Taborowskiego, *Glosa do wyroku TS z dnia 16 stycznia 1974 r., 166/73*, LEX 2009; 19 stycznia 2010 roku w sprawie Kücükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG, sygn. akt C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21; 5 października 2010 roku w sprawie Elchinov przeciwko Nacionalna zdrawnoosiguritełna kasa, sygn. akt C-173/09, ECLI:EU:C:2010:581 oraz 20 października 2011 roku w sprawie Interedil Srl, in liquidation przeciwko Fallimento Interedil Srl and Intesa Gestione Crediti SpA, sygn. akt C-396/09, ECLI:EU:C:2011:671 wraz z glosą M. Matusiak-Frącczak, *Glosa do wyroku TS z 20.10.2011 r., C-396/09*, LEX 2012.

[1106] Zob. A. Partyk, *op. cit.*

[1107] Zob. orzeczenie SN z dnia 4 listopada 1967 roku, sygn. akt I CR 381/67, OSNC 1968 Nr 7, poz. 122; wyroki SN: z dnia 22 kwietnia 1970 roku, sygn. akt II CR 571/69, OSNPG 1971 Nr 3, poz. 17; z dnia 27 lipca 1971 roku, sygn. akt II CR 47/71, OSPiKA 1972 nr 3, poz. 48; z dnia 8 listopada 1973 roku, sygn. akt II CR 536/73, OSNCP 1975 Nr 1, poz. 9; z dnia 2 kwietnia 1974 roku, sygn. akt I CR 95/74, LEX nr 7449; z dnia 9 listopada 2012 roku, sygn. akt IV CSK 151/12, LEX nr 1231453; postanowienie SN: z dnia 21 stycznia 2000 roku, sygn. akt II CKN 696/98, LEX nr 530735 i z dnia 9 września 2011 roku, sygn. akt I CSK 248/11, LEX nr 1043961 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2020 roku, sygn. akt I SA/Gd 1961/19, LEX nr 2784076.

[1108] Zob. wyrok SN z dnia 4 listopada 1967 roku, sygn. akt I CR 381/67, OSNCP 1968 Nr 7, poz. 122.

[1109] Zob. wyrok SN z dnia 13 marca 1975 roku, sygn. akt III CRN 466/74, OSP 1976 Nr 3, poz. 63.

[1110] Zob. wyrok SN z dnia 14 stycznia 1963 roku, sygn. akt II CR 1003/62, OSNCP 1964 Nr 3, poz. 48.

- wykładnia prawa dokonana przez sąd odwoławczy nie stanowiła logicznej przesłanki pozytywnego lub negatywnego ustosunkowania się do zarzutów apelacji ani do ewentualnych uchybieniach branych po uwagę z urzędu, tj. poglądy sądu odwoławczego nie dotyczą *stricte* przedmiotu sprawy[1111].

Wytyczne wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą wyłącznie w ramach danego postępowania. Dlatego też jeżeli postępowanie zostanie umorzone, to wówczas sąd rozpoznający sprawę o to samo roszczenie nie będzie związany ustaleniami sądu odwoławczego[1112].

W tym miejscy należy wskazać na szczególny rodzaj związania oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania występującymi w p.p.s.a.. Zgodnie z art. 153 p.p.s.a. „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie". Powołany przepis oddziałuje nie tylko na postępowanie administracyjne, ale również na postępowanie sądowoadministracyjne poprzez związanie wytycznymi również sądów. Wprawdzie ocena prawna oraz wskazania co do dalszego postępowania są zasadniczo formułowane w orzeczeniu wojewódzkiego sądu administracyjnego, to jednakże art. 153 p.p.s.a. może wyjątkowo stanowić podstawę do wyrażania takiej oceny w orzeczeniu NSA, wydanym w postępowaniu kasacyjnym. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy NSA, w wypadku oddalenia skargi kasacyjnej, sformułuje ocenę, która będzie odmienna od oceny zawartej w zaskarżonym orzeczeniu wojewódzkiego sądu administracyjnego – jeżeli orzeczenie to mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu[1113]. Przepis art. 153 p.p.s.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że ani organ administracji publicznej, ani sąd administracyjny orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie mogą formułować nowych ocen prawnych, które są sprzeczne z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz są zobowiązani do podporządkowania się mu w pełnym zakresie[1114]. Ocena prawna wyrażona w niezaskarżonym wyroku sądu pierwszej instancji, uchylającym zaskarżoną decyzję, wiąże nie tylko ten sąd oraz organ, lecz także NSA rozpoznający skargę kasacyjną od kolejnego wyroku wydanego w tej sprawie[1115]. Ustanowiona w art. 153 p.p.s.a. zasada związania oceną prawną powoduje zatem,

[1111] Por. *Ibidem* oraz wyrok SA w Krakowie z dnia 5 października 2000 roku, sygn. akt II AKa 151/00, KZS 2000 Nr 11, poz. 45.
[1112] K. Piasecki, *Z problematyki uchylenia…, op. cit.*, s. 27-28.
[1113] Zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2004 roku, sygn. akt FSK 207/04, OSP 2005 Nr 2, poz. 18.
[1114] Zob. wyroki NSA z dnia 21 marca 2014 roku, sygn. akt I GSK 534/12, LEX nr 1487724 oraz z dnia 24 czerwca 2015 roku, sygn. akt II FSK 1404/13, LEX nr 1774161.
[1115] Zob. wyrok NSA z dnia 16 października 2014 roku, sygn. akt II FSK 2506/12, LEX nr 1598312.

że skutki wyroku sądu administracyjnego dotyczą każdego nowego postępowania prowadzonego w zakresie danej sprawy i obejmują zarówno postępowanie sądowoadministracyjne, w którym orzeczenie zostało wydane, postępowanie administracyjne, w którym zapadło zaskarżone rozstrzygnięcie administracyjne, jak i wszystkie przyszłe postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne dotyczące danej sprawy administracyjnej.

Wytyczne sądu odwoławczego nie pozbawiają strony prawa do uzyskania orzeczenia sprawiedliwego, a wręcz przeciwnie – wzmacniają takie prawo. Skoro bowiem sąd drugiej instancji dostrzegł konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, to tym samym uznał zasadność zarzutów podniesionych w środku odwoławczym. Zaprzeczeniem funkcji kontrolnych tego sądu byłaby sytuacja, w której wytyczne co do dalszego postępowania nie byłyby w dalszym toku wiążące. Dopuszczenie wielokrotnej oceny podstawy prawnej i niezmienionych okoliczności w ramach ponownego postępowania kolidowałoby z zasadą ekonomii procesowej i utrudniało możliwość uzyskania sprawiedliwego orzeczenia w rozsądnym czasie, zwłaszcza w przypadku zaistnienia konieczności wydania kolejnego orzeczenia kasatoryjnego w tej samej sprawie.

Wytyczne sądu odwoławczego pomimo, że realizują wskazane wyżej zasady konstytucyjne, ograniczają jednocześnie niezawisłość sędziowską. Konstytucja RP łączy istnienie niezawisłości z podporządkowaniem sędziego prawu, wymieniając Konstytucję RP oraz ustawy jako te akty, którym sędzia jest podległy. Wynika z tego, że sędziemu nie została powierzona zupełnie dowolna i niczym nieograniczona władza dyskrecjonalna, na co zwracają również uwagę Stanisław Waltoś i Piotr Hofmański. Według wymienionych autorów niezawisłość sędziowska jest dyrektywą, w myśl której sąd powinien mieć swobodę w podejmowaniu decyzji procesowych w granicach zakreślonych przez Konstytucję RP i ustawy[1116]. Wytyczne sądu odwoławczego *de facto* stanowią ingerencję w proces decyzyjny sędziego w znacznym stopniu ograniczając tę swobodę. Warto w tym miejscu postawić sobie pytanie, czy taka ingerencja w zasadę niezawisłości jest dopuszczalna i uzasadniona na gruncie uprawnienia ustawodawcy do swobodnego kształtowania modelu postępowania odwoławczego?

Pomimo, że instytucja związania wytycznymi sądu odwoławczego ogranicza zasadę niezawisłości sędziowskiej, to jednak urzeczywistnia prawo do sądu, a ściślej rzecz ujmując prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym bez nieuzasadnionej zwłoki i

[1116] S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 159.

uzyskania sądowego rozstrzygnięcia, a więc wartości, którym służy również art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Związanie sądu pierwszej instancji oceną prawną i wskazaniami dokonanymi przez sąd drugiej instancji, jak zauważa TK „w istocie powoduje, (…) że, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 konwencji, prawo do sądu jest realizowane w sposób efektywniejszy, niż miałoby miejsce w braku takiego unormowania. W tym ostatnim wypadku postępowanie przed sądem pierwszej instancji częściej mogłoby zostać zakończone orzeczeniem, które z dużym prawdopodobieństwem nie utrzymałoby się w trakcie instancyjnej kontroli sprawowanej przez sąd drugiej instancji. Jeśli sąd pierwszej instancji nie byłby związany żadnymi wytycznymi sądu odwoławczego co do sposobu ponownego rozpoznania sprawy w pierwszej instancji, realizacja prawa do sądu byłaby w praktyce iluzoryczna. Poza tym, w takiej sytuacji postępowanie niepotrzebnie trwałoby dłużej niż z uwzględnieniem zaskarżonych przepisów, ponieważ kolejny wyrok sądu pierwszej instancji, inny niż oddający ocenę prawną sądu drugiej instancji, zostałby uchylony. Wówczas sprawa nie byłaby wciąż merytorycznie rozpoznana, co naruszałoby ekonomię procesową”[1117].

Ratio legis nadzoru instancyjnego polega na bezpośrednim zagwarantowaniu stronom praw statuowanych w art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Założenie, że występuje pewna forma związania sądu niższej instancji, który rozpoznaje sprawę po wydaniu orzeczenia kasatoryjnego przez sąd odwoławczy, jest fundamentem sprawnego systemu istnienia dwóch instancji sądowych. W takim zakresie ograniczenie niezawisłości sędziowskiej jest uzasadnione. Służy bowiem realizacji praw, którym niezawisłość jest podległa. W doktrynie zauważa się, że wyeliminowanie z ustaw regulujących proces sądowy związania wytycznymi sądu odwoławczego „doprowadziłoby do dezorganizacji procesu, chaosu jurysdykcyjnego i destabilizacji sytuacji procesowej stron, a w konsekwencji także do rozchwiania obrotu prawnego”[1118].

Mając na względzie wskazaną wyżej zależność art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że ustawodawca kształtując model postępowania odwoławczego może przyjąć różne rozwiązania. Powinien jednak dążyć do zachowania równowagi pomiędzy niezawisłością sędziowską, jednolitością orzecznictwa i sprawnością postępowania. Wartości te bowiem urzeczywistniają konstytucyjne prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Reasumując, związanie wytycznymi sądu odwoławczego stanowi ograniczenie niezawisłości narzucając sędziom orzekającym w pierwszej instancji pewien punkt widzenia

[1117] Wyrok TK z dnia 8 listopada 2016 roku, sygn. akt P 126/15, OTK-A 2016, poz. 89
[1118] J. Gudowski, *Niezawisłość a związanie sędziego…, op. cit.*, s. 433.

poprzez konkretną interpretację norm prawnych oraz inne wskazania w zależności od rodzaju postępowania sądowego. Owe ograniczenie jednak przyczynia się do realizacji innych wartości konstytucyjnych finalnie realizujących prawo obywatela do sądu. Związanie wytycznymi sądu drugiej instancji nie ogranicza niezawisłości w stopniu, który mógłby doprowadzić do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podzielam zatem zdanie Stanisława Dąbrowskiego, że związanie sadu niższej instancji wytycznymi sądu wyższej instancji stanowi dozwolone ograniczenie zasady niezawisłości[1119]. Wyjątki te realizują się wyłącznie w zakresie wykładni i stosowania prawa i wynikają z istoty postępowania dwuinstancyjnego opartego na sanacji oraz eliminowaniu orzeczeń błędnych. W dłuższej perspektywie przyczyniają się do jednolitości orzecznictwa, służą również szybkości postępowania. W istocie bez systemu rozwiązywania sporów interpretacyjnych co do prawa pomiędzy sądami pierwszej a drugiej instancji istniałby chaos i nieład. Co oczywiste, związanie wytycznymi sądu odwoławczego nie może być – jako wyjątek od ustrojowej zasady niezawisłości – wykładany rozszerzająco. Rozumienie tej zasady powinno mieć charakter wąski, aby tych ograniczeń niezawisłości nie nadużywać[1120].

1.2 Związanie orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu

Jednym z podstawowych pojęć postępowania cywilnego, karnego i sądowoadministracyjnego jest pojęcie samodzielności jurysdykcyjnej. Jego rozumienie we wszystkich ustawach regulujących postępowanie sądowe jest zbliżone Sprowadza się ono do autonomicznego kształtowania ustaleń faktycznych i prawnych, mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądu o przedmiocie procesu. Jednakże status samodzielności jurysdykcyjnej w każdym z postępowań jest zupełnie inny. Najszerzej samodzielność jurysdykcyjna sądu została ukształtowana w procesie karnym, w którym podniesiono ją do rangi zasady. Zgodnie z art. 8 § 1 k.p.k. „Sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu". W postępowaniu cywilnym i sądowoadministracyjnym samodzielność jurysdykcyjna nie ma statusu zasady. W obu postępowaniach nie została ona wyrażona wprost w ustawach sądowych, ale wyinterpretowana z innych zasad procesowych. W postępowaniu cywilnym mowa jest o tak zwanej koncepcji ograniczonej samodzielności jurysdykcyjnej sądu cywilnego, tj. pewnego rodzaju kategorii

[1119] S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego* [w:] *Aurea Praxis Aurea Theoria Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, Tom 2, red. K. Wietz, J. Gudowski, Warszawa 2011, s. 2776.
[1120] Zob. J. Gudowski, *Niezawisłość a związanie sędziego…, op. cit.*, s. 442-443.

pozanormatywnej, która nie może zostać uznana za zasadę procesową, ponieważ nie jest ona charakterystyczna dla tego procesu i nie określa jego modelu[1121]. Natomiast w postępowaniu sądowoadministracyjnym można mówić tylko i wyłącznie o pewnych nielicznych koncesjach na rzecz samodzielności jurysdykcyjnej ze względu na ograniczenie zasady swobodnej oceny dowodów względem innych ustaw regulujących proces sądowy. Na gruncie p.p.s.a. zasada swobodnej oceny dowodów ulega wyraźnemu ograniczeniu przedmiotowemu, ponieważ ma ona zastosowanie tylko do dwóch przypadków wskazanych w przepisach ustawy, a mianowicie do dowodów z dokumentów składających się na akta sprawy administracyjnej przekazanej sądowi oraz do dowodów uzupełniających z dokumentów[1122].

Istotnym ograniczeniem samodzielności jurysdykcyjnej jest zasada związania orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu, która oznacza nic innego jak swoiste oddziaływanie rozstrzygnięcia wydanego w jednym z postępowań na inne postępowanie. Jedno zdarzenie może bowiem wywoływać odmienne skutki w obrębie różnych dziedzin prawa. Przykładowo popełnienie przestępstwa może wywoływać skutek w postępowaniu karnym w zakresie odpowiedzialności karnej oraz w postępowaniu cywilnym w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej. Wobec czego zachodzi potrzeba zapobieżenia sprzeczności pomiędzy treścią orzeczeń wydanych w różnych postępowaniach, a odnoszących się do tego samego zdarzenia historycznego. Ustawodawca stworzył regulacje, które powodują przenikanie się określonych ustaleń z jednego postępowania do drugiego.

Zasada związania orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu została wyrażona we wszystkich ustawach regulujących proces sądowy. W postępowaniu karnym stanowi o niej art. 8 § 2 k.p.k., zgodnie z którym sąd karny wiąże prawomocne rozstrzygnięcia sądu kształtujące prawo lub stosunek prawny. W postępowaniu cywilnym zgodnie z treścią art. 11 k.p.c. „Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym. Jednakże osoba, która nie była oskarżona, może powoływać się w postępowaniu cywilnym na wszelkie okoliczności wyłączające lub ograniczające jej odpowiedzialność cywilną". Natomiast art. 11 p.p.s.a. stanowi, że „Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny".

[1121] Zob. Ł. Błaszczak, *O tzw. ograniczonej samodzielności jurysdykcyjnej sądu cywilnego w procesie cywilnym* [w:] *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych, Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego, Szczecin–Niechorze 28–30.09.2007*, red. H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009, s. 128.

[1122] Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 51 oraz M. Andrzejewski, *Samodzielność jurysdykcyjna w procedurach sądowych*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne nr 4/2016, s. 45-46.

Pojęcie prejudycjalności w postępowaniach cywilnym i sądowoadministarcyjnym należy rozumieć inaczej niż prejudycjalność w postępowaniu karnym. Orzeczenie prejudycjalne w obu tych procedurach ma moc wiążącą w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, co obejmuje również ustalenia faktyczne mające znaczenie dla stanu prawnego[1123]. Oznacza to pozbawienie sądu cywilnego i sądowoadministracyjnego dokonywania odmiennych ustaleń podstawy faktycznej niż te poczynione w wyroku sądu karnego[1124]. Poprzez związanie ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa dochodzi do wyłączenia zasady swobodnej oceny dowodów w zakresie okoliczności popełnienia przestępstwa, co obliguje sąd do dokonania subsumcji przepisów będących podstawą prawną rozstrzygnięcia do ustaleń zawartych w skazującym wyroku karnym, a w pozostałym zakresie do poczynienia własnych ustaleń, które są niezbędne do wyjaśnienia sprawy, a które nie wynikają z wyroku. Są to ustalenia dalej idącej, tj. takie, które nie są związane z popełnionym przestępstwem lub nie były brane pod uwagę w postępowaniu karnym[1125]. W innym wypadku doszłoby do podważenia ustaleń wyroku karnego w przedmiocie popełnienia przestępstwa.

Procedura karna nieco inaczej normuje instytucję prejudycjalności. Po pierwsze, reguluje ją *expresisi verbis* art. 8 § 1 k.p.k. i podnosi ją do rangi zasady procesowej. Po drugie, art. 8 § 2 k.p.k. ogranicza wyjątki od tej zasady do prawomocnych rozstrzygnięć innych sądów mających charakter prawotwórczy (konstytutywny). Związanie sądu karnego dotyczy wyłącznie rozstrzygnięć sądu kształtujących prawo lub stosunek prawny, a więc takich sytuacji, w których doszło do nawiązania, zmiany lub ustania uprawnienia określonego podmiotu prawa lub łączącego go stosunku prawnego. W tym zakresie sąd karny nie może przeprowadzić innych dowodów aniżeli prawomocny wyrok sądu kształtujący prawo lub stosunek prawny[1126].

Ograniczenie samodzielności jurysdykcyjnej sądu (zwanej prejudycjalnością) ma szerszy zakres w postępowaniu cywilnym i sądowoadministracyjnym. Pojęcie to w obu tych postępowaniach jest bowiem rozumiane jako przesądzające znaczenie rozstrzygnięcia jednej sprawy dla rozstrzygnięcia drugiej. Natomiast postępowanie karne charakteryzuje się wąskim

[1123] Zob. J. Jodłowski [w:] J. Lapierre, J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016, s. 120.
[1124] Por. wyrok SN z dnia 21 lutego 2013 roku, sygn. akt I CSK 373/12, OSNC 2013 Nr 11, poz. 126.
[1125] Por. R. Stefanicki, *Moc wiążąca skazującego wyroku w postępowaniu cywilnym. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 14.07.2015 r. (II PK 86/14)*, Polski Proces Cwyilny nr 4/2016, s. 632.
[1126] Zob. Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, LEX 2005.

ujęciem prejudycjalności rozumianym jako związanie sądu karnego rozstrzygnięciem innego organu[1127].

Zasada związania orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu ma na celu uniknięcie przyjmowania na podstawie tych samych stanów faktycznych, różnych niedających się pogodzić ustaleń stanowiących podstawę rozstrzygnięciach w co najmniej dwóch postępowaniach sądowych. Odgrywa również istotną rolę z perspektywy ekonomiki procesowej. Pozwala bowiem na zaniechanie przez sąd czynienia w określonym zakresie ustaleń faktycznych poprzedzonych często skomplikowanym procesem dowodzenia[1128]. Chroni wartości istotne z punktu widzenia organizacji procesu, aby mógł on toczyć się sprawnie i przewidywalnie.

Związanie orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu ma miejsce wyłącznie w razie wystąpienia bezpośredniego związku pomiędzy postępowaniami, tzn. skazujący wyrok karny ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy cywilnej lub sądowoadministarcyjnej albo też rozstrzygnięcia sądu kształtujące prawo lub stosunek prawny wpływa na przedmiot procesu karnego. W postępowaniu cywilnym i sądowoadministarcyjnym, aby takie związanie nastąpiło musi istnieć adekwatny związek przyczynowy pomiędzy działaniem (zaniechaniem) skazanego a zdarzeniem istotnym dla obu wyżej wymienionych typów postępowań. Musi być to też prawomocny wyrok skazujący[1129]. Orzeczeniami takimi nie będą przykładowo wyroki warunkowo umarzające postępowanie[1130], skazania, które uległy zatarciu, a więc takie, które uważa się za niebyłe[1131] oraz umorzenia restytucyjne[1132].

W doktrynie sporna stała się kwestia, czy związanie wyrokiem karnym obejmuje również skazania za przestępstwa skarbowe. Podzielam przeważające stanowisko wskazujące, że pojęcie przestępstwa, o którym mowa w art. 11 k.p.c. i art. 11 p.p.s.a. dotyczy również przestępstw skarbowych, ponieważ wskazane przepisy posługują się pojęciem przestępstwa

[1127] Zob. E. Pieniążek, *Prejudycjalność orzeczeń w procesie karnym*, Prokuratura i Prawo nr 12/2005, s. 86 oraz . P. Hofmański, *Kilka uwag na temat prejudycjalności w polskim procesie karnym*, Państwo i Prawo nr 11/1988, s. 102.

[1128] Por. podobnie wyroki SN z dnia 9 kwietnia 2015 roku, sygn. akt II CSK 363/14, LEX nr 1711685 oraz z dnia 21 kwietnia 2015 roku, sygn. akt I UK 338/14, LEX nr 1755907; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 marca 2013 roku, sygn. akt I SA/Łd 1002/12, LEX 1303520 oraz R. Koper, *Granice mocy wiążącej wyroków karnych w postępowaniu cywilnym*, Studia Prawnicze nr 1/2016, s. 128.

[1129] W judykaturze wskazuje się, że prawomocnymi wyrokami skazującymi są wyroki wydane w trybach konsensualnych (zob. przykładowo wyrok SN z dnia 5 marca 2009 roku, sygn. akt II CSK 484/08, LEX nr 507988.

[1130] Zob. uchwała SN z dnia 29 stycznia 1971 roku, VI KZP 26/09, OSNKW 1971 Nr 3, poz. 33. Odmiennie zob. Z. Miczek, *Związanie sądu orzeczeniem wydanym w sprawach karnych oraz w sprawach o wykroczenia*, Przegląd Sądowy nr 6/2004, s. 61 oraz R. Koper, *op. cit.*, s. 131-132.

[1131] Zob. R. Koper, *op. cit.*, s. 132. Pogląd ten jest krytykowany ze względu na to, że zatarcie skazania usuwa skutki wiążące się z faktem skazania, ale nie niweczy ustaleń faktycznych co do popełnienia przestępstwa (zob. K. Piasecki, *Wpływ postępowania i wyroku karnego na postępowanie i wyrok cywilny*, Warszawa. 1970, s. 111).

[1132] Zob. R. Koper, *op. cit.*, s. 136-137.

sensu largo, nie wyłączając z jego zakresu *expressis verbis* przestępstwa skarbowego[1133]. Przeciwnicy tego poglądu wskazują, że pojęcie przestępstwa skarbowego ma autonomiczny charakter względem pojęcia przestępstwa, natomiast związanie wyrokiem karnym jako wyjątek od samodzielności jurysdykcyjnej nie może być wykładany rozszerzająco[1134].

W judykaturze wskazuje się, że związanie wyrokiem karnym nie ogranicza się wyłącznie do znamion przestępstwa, ale obejmuje wszystkie okoliczności dotyczące czynu niedozwolonego, w tym m.in. okoliczności jego popełnienia, czas, miejsce, kwestię poczytalności sprawcy, itd.[1135] Oczywistym jest natomiast, że skutki skazania będą inne w postępowaniu karnym oraz postępowaniach cywilnym i sądowoadministracyjnym. Aby owe skutki określić należy uczynić własne ustalenia. W tym zakresie zarówno sąd cywilny, jak i administracyjny mają pełną swobodę[1136].

W wyroku z dnia 27 marca 2013 roku w sprawie o sygn. akt V CSK 185/12, SN wskazał, że art. 11 k.p.c. stosuje się również w odniesieniu do prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu karnym przez sąd państwa członkowskiego UE[1137]. Pogląd ten spotkał się z krytyką doktryny. Zdaniem Krzysztofa Piaseckiego wyrok karny sądu państwa członkowskiego nie ma w Polsce powagi rzeczy osądzonej i nie obowiązuję w tym wypadku zasada *ne bis in idem*. Orzeczenie to nie stanowi zatem przeszkody prowadzenia postępowania karnego przez polskie organy ścigania w tożsamym zakresie. Sądy cywilne i administracyjne wiązać będzie wyłącznie wyrok sądu polskiego, bo tylko takie orzeczenie będzie stanowiło negatywną przesłankę wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego określoną w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.. W ocenie autora wspomniany wyrok zmienia treść normatywną art. 11 k.p.c., co stoi w sprzeczności z zasadą autonomii proceduralnej prawa krajowego[1138]. W mojej ocenie treść art. 2 TUE oraz wynikająca z niego zasada wzajemnego zaufania i uznawania orzeczeń sądowych przemawia za uznaniem, iż art. 11 k.p.c. i art. 11 p.p.s.a. dotyczy również wyroku wydanego w postępowaniu karnym przez sąd państwa członkowskiego UE. Przemawia za tym również treść

[1133] Zob. M. Skibińska, S. Kowalski, *Kwestia związania sądu cywilnego prawomocnym wyrokiem sądu karnego skazującym za przestępstwo skarbowe*, Przegląd Sądowy nr 6/2020, s. 51-52 wraz z powołaną literaturą oraz uchwała SN z dnia 4 kwietnia 2005 roku, sygn. akt I KZP 7/05, OSNKW 2005 Nr 5, poz. 44.
[1134] Por. *ibidem*, s. 61-62.
[1135] Zob. wyroki SN z dnia 25 czerwca 2010 roku, sygn. akt I CSK 520/09, LEX 737244 oraz z dnia 4 kwietnia 2014 roku, sygn. akt II CSK 405/13, LEX nr 1480316
[1136] Przykładowo sądy cywilne i administracyjne są związane ustaleniami sądu karnego w zakresie szkody tylko wówczas, gdy została ona dokładnie ustalona w postępowaniu karnym i/lub stanowiła obligatoryjny element opisu czynu zabronionego (zob. A. Partyk, *Związanie sądu cywilnego wyrokiem skazującym sądu karnego, a dopuszczalność samodzielnego ustalenia wysokości szkody jako podstawy obowiązku jej naprawienia*, LEX 2014).
[1137] LEX nr 1341706.
[1138] K. Piasecki, *Postępowanie cywilne - związanie wyrokiem karnym skazującym - prawomocny wyrok wydany w postępowaniu karnym przez sąd państwa Unii Europejskiej. Glosa do wyroku SN z dnia 27 marca 2013 r., V CSK 185/12*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2014 Nr 3, poz. 30, s. 390 i n.

art. 114 § 3 pkt 3 k.k., który wskazuje, że orzeczenie zapadłe za granicą stanowi przeszkodę do wszczęcia lub prowadzenia postępowania karnego o ten sam czyn zabroniony przed sądem polskim, gdy orzeczenie to wydał sąd lub inny organ państwa obcego i kończy ono postępowanie karne, jeżeli wynika to z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej. Podkreślić trzeba, że jeżeli uznaniu wyroku karnego państwa UE sprzeciwiają się przepisy k.p.k. lub inne ustawy sądowe to na zasadzie pierwszeństwa źródeł prawa w polskim porządku konstytucyjnym nie należy ich stosować, a zamiast nich stosować zasadę wzajemnego zaufania i uznawania orzeczeń sądowych wynikającą z art. 2 TUE.

Strona postępowania cywilnego i sądowoadministracyjnego, która ma w postępowaniu karnym status skazanego nie może podważać ustaleń wyroku sądu karnego, w tym kwestionować swojego sprawstwa. W postępowaniu cywilnym może natomiast powoływać się na wszelkie okoliczności wyłączające lub ograniczające jego odpowiedzialność cywilną (przyczynienie się poszkodowanego, przedawnienie, potrącenie, itd.). W judykaturze nie ma natomiast zgody co do tego, czy ustalenia sądu karnego są wiążące wobec strony postępowania cywilnego i sądowoadministracyjnego, niebędącej skazanym ani oskarżonym[1139]. Zdaniem Radosława Kopera osoba trzecia nie ma możliwości podważenia ustaleń sądu karnego. W innym wypadku związaniem prawomocnym wyrokiem skazującym byłoby relewantne. Autor zauważa natomiast, że osoba taka może powoływać się w postępowaniu cywilnym, tak samo jak skazany, na wszelkie okoliczności wyłączające lub ograniczające jej odpowiedzialność cywilną[1140].

Jeżeli chodzi o związanie sądu karnego rozstrzygnięciem sądu kształtującym prawo lub stosunek prawny, to dotyczy ono każdej decyzji procesowej mającej charakter konstytutywny[1141]. Sąd karny jest związany nie tylko samą sentencją rozstrzygnięcia innego sądu kształtującego prawo lub stosunek prawny, ale także ustaleniami faktycznymi, które są podstawą tego rozstrzygnięcia[1142]. Orzeczeniami konstytutywnymi będą przede wszystkim orzeczenia z zakresu procedury cywilnej i sądowoadministracyjnej. Należy raczej wyłączyć związanie sądu karnego orzeczeniem innego sądu karnego, ze względu na deklaratoryjny

[1139] Przeciw związaniu ustaleniami sądu karnego wobec takiej osoby SN opowiedział się w wyroku z dnia 23 listopada 2011 roku, sygn. akt IV CSK 142/11, LEX nr 1111011, natomiast za związaniem w wyrokach z dni: 2 lutego 2012 roku, sygn. akt II CSK 330/11, LEX 1170224; 29 czerwca 2012 roku, sygn. akt I CSK 545/11, LEX nr 1228768 oraz 21 lutego 2013 roku, sygn. akt I CSK 373/12, OSNC 2013 Nr 11, poz. 126.
[1140] R. Koper, *op. cit.*, s. 150-151.
[1141] Zdaniem SN „za orzeczenie konstytutywne można więc uznać tylko takie orzeczenie, które wywołuje skutek prawotwórczy w postaci całkowitej lub częściowej zmiany dotychczasowego stanu prawnego" (zob. wyrok SN z dnia 10 października 2007 roku, sygn. akt III KK 25/07, OSNwSK 2007 Nr 1, poz. 2200).
[1142] Zob. P. Hofmański, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego*, Katowice 1988, s. 105. Wprawdzie pogląd ten został wyrażony na gruncie poprzedniego stanu prawnego, to jednak zachowuje on swoją aktualność.

charakter takiego orzeczenia[1143]. W doktrynie przyjmuje się, że dowodzenie okoliczności objętych zakresem art. 8 § 2 k.p.k. jest niedopuszczalne ze względu na bezwzględny zakaz dowodowy[1144].

Literalne brzmienie art. 8 § 2 k.p.k. nie pozwala przyjąć, że sąd karny jest związany orzeczeniami konstytutywnymi organów administracji publicznej, w tym przede wszystkim decyzjami administracyjnymi. Przepis ten wskazuje bowiem na związanie sądu karnego wyłącznie prawomocnymi rozstrzygnięciami innych sądów. Ustawodawca nie wskazał w tym przepisie innych organów. W doktrynie pojawiają się głosy przeciwne temu poglądowi wskazując na wykładnię celowościową art. 8 § 2 k.p.k. poprzez uznanie, że decyzje administracyjne tworzą nowe stany prawne (np. nadanie obywatelstwa polskiego), a prawo karne materialne często uzależnia penalizację niektórych czynów od istnienia lub nieistnienia stanu ukształtowanego decyzją administracyjną, np. posiadanie obywatelstwa polskiego w kontekście przestępstwa z art. 114 k.k., czy też zezwolenie na posiadanie lub wyrabianie broni palnej w kontekście przestępstwa z art. 263 k.k.[1145]. Zdaniem Macieja Rogalskiego brak ustawowego związania konstytutywnymi orzeczeniami organów administracji nie oznacza, że sąd nie może uznać decyzji administracyjnej za podstawę własnego rozstrzygnięcia. Wręcz przeciwnie – sąd karny ma swobodę w inkorporowaniu ustaleń zawartych w rozstrzygnięciach administracyjnych do rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy karnej[1146].

Podobne rozważania można odnieść do procedury cywilnej. Ze względu na brak przepisu przewidującego związanie konstytutywną decyzją administracyjną nie stanowi ona prejudykatu dla sądu cywilnego. Sąd ten może jednak przyjąć ustalenia poczynione w orzeczeniu organu administracji publicznej[1147]. Sąd cywilny, podobnie jak sąd karny, jest natomiast związany osnową decyzji administracyjnej, tzn. nie może kwestionować jej merytorycznej zasadności i stanu prawnego w niej stwierdzonego. Może natomiast czynić odmienne ustalenia faktyczne w zakresie, które nie odnoszą się bezpośrednio do stwierdzonego w decyzji stanu prawnego[1148]. Za związaniem skutkami materialno-prawnymi decyzji

[1143] Por. P. Hofmański, *Kilka uwag na temat prejudycjalności…, op. cit.*, s. 114. Eugeniusz Pieniążek uważa natomiast, że związanie sądu karnego orzeczeniem innego sądu karnego należy badać *a casu ad casum* (E. Pieniążek, *op. cit.*, s. 103-104).
[1144] Zob. C. Kulesza, *Związanie sądu karnego prawotwórczym orzeczeniem sądu gospodarczego o rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego w spółce*, Przegląd Prawa Handlowego nr 6/2019, s. 24.
[1145] Por. P. Hofmański, *Samodzielność jurysdykcyjna…, op. cit.*, s. 182-183 oraz P. Lewczyk, *Zakres związania sądu karnego decyzją podatkową*, Przegląd Sądowy nr 4/2013, s. 93.
[1146] M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000, s. 138.
[1147] Zob. uchwała SN z dnia 29 czerwca 1995 roku, sygn. akt II PZP 2/95, OSNP 1996 Nr 4, poz. 57.
[1148] Zob. uchwała SN z dnia 9 października 2007 roku, sygn. akt III CZP 46/07, OSNC 2008 Nr 3, poz. 30.

przemawiają liczne poglądy doktryny[1149]. Gdyby bowiem było inaczej, to sąd cywilny w istocie kontrolowałby legalność aktów administracyjnych do czego nie jest uprawniony.

Zarówno sędzia w procedurze karnej, jak i cywilnej w ramach swojej niezawisłości ma swobodę w ocenie, czy określona decyzja administracyjna wywołuje skutki prawne i czy oddziałuje na stan faktyczny i prawny konkretnej sprawy. Jeżeli sędzia uzna, że decyzja administracyjna wywołuje takie skutki w postępowaniu, to wiąże go ustalony w nim stan prawny i odnoszące się do niego ustalenia faktyczne[1150].

Reasumując, zasada związania orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu jest niewątpliwie odstępstwem od zasady swobodnej oceny dowodów i poczynionych w jej wyniku ustaleń sądu. Stanowi również ograniczenie zasady niezawisłości sędziowskiej, której komponentem jest niezależność sądu (ale zawsze w ramach obowiązującego prawa) w rozstrzyganiu kwestii faktycznych i prawnych, wyłaniających się w rozpoznawanej sprawie. Wiąże się z tym zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu, która oznacza samodzielność w rozstrzyganiu zagadnień faktycznych i prawnych oraz brak związania rozstrzygnięciem innego sądu. Ograniczenie owej samodzielności, będącej jednocześnie ograniczeniem niezawisłości sędziowskiej nie powoduje jednak, że ustalenia, które przyjmuje sąd w ramach związania zostały poczynione przez podmiot niebędący niezawisły. Następuje bowiem związanie ustaleniami innego sądu, którego sędziowie również mają przymiot niezawisłości. Koniec końców za przyjętymi ustaleniami stoi niezawisły sędzia, aczkolwiek orzekający w innym postępowaniu.

Zasada związania orzeczeniem sądu orzekającego w odrębnym postępowaniu stanowi dozwolone ograniczenie niezawisłości sędziowskiej. Po pierwsze, podobnie jak wytyczne sądu wyższej instancji, chroni wartości będące komponentami prawa do sądu i zasady demokratycznego państwa prawnego, takie jak szybkość postępowania oraz pewność prawa, pozwala na zaniechanie przez sąd czynienia w określonym zakresie ustaleń faktycznych poprzedzonych procesem dowodzenia i zapobiega przyjmowaniu na podstawie tych samych stanów faktycznych, niedających się pogodzić ustaleń stanowiących podstawę rozstrzygnięciach w co najmniej dwóch postępowaniach sądowych. Po drugie, ustalenia zawarte w rozstrzygnięciu sądowym, którym sąd w innym postępowaniu jest związany,

[1149] Zob. m.in. M. Kamiński, M. Romańska, *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym a koncepcje jej nieważności*, Przegląd Sądowy nr 4/2008, s. 5; T. Kiełkowski, *Decyzja administracyjna jako prejudykat w postępowaniu cywilnym*, Przegląd Prawa Publicznego nr 1/2008, s. 29 oraz E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN, sygn. I PR 19/74,* Nowe Prawo nr 1/1976, s. 8.

[1150] Por. Ł. Wyszomirski, *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym*, Przegląd Prawa Publicznego nr 11/2013, s. 35-37.

czynione są przez niezawisłych sędziów. Pewne wyjątki dotyczą związania decyzjami administracyjnymi. Jednakże w tym zakresie sądy mają swobodę, czy stosować ustalony decyzjami stan prawny i *stricte* odnoszące się do niego ustalenia faktyczne, czy też odmówić tego zastosowania. Pamiętać również należy, że ze względu na to, iż związanie orzeczeniem sądu orzekającym w odrębnym postępowaniu, ogranicza zastosowanie zasad: swobodnej oceny dowodów, bezpośredniości i niezawisłości sędziowskiej, przepisy ustaw regulujących proces sądowy wyrażające owe związanie powinny podlegać wykładni ścisłej, a nawet zawężającej[1151].

1.3 Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego

W polskim porządku prawnym nadzór judykacyjny sprawowany jest nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych oraz sądów administracyjnych. W dwóch pierwszych przypadkach organem, który sprawuje ten nadzór jest SN, który został wyodrębniony spośród innych sądów, nie znajdując się ani w systemie sądownictwa powszechnego, ani w systemie sądownictwa wojskowego[1152]. Zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, SN sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Sposób wykonywania tego nadzoru został określony w art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o SN poprzez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Podstawowym zadaniem nadzoru judykacyjnego SN jest czuwanie nad jednolitością orzecznictwa. Instrumenty prawne, które służą temu celowi co do zasady ograniczają samodzielność jurysdykcyjną sądu powszechnego, wojskowego, czy też różnych składów SN. Z kolei NSA jako sąd administracyjny ostatniej instancji sprawuje nadzór judykacyjny nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi poprzez rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów i podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne oraz rozpoznawanie innych spraw należących do właściwości NSA na mocy innych ustaw (art. 3 p.u.s.a.).

W doktrynie podkreśla się, że nadzór judykacyjny służy przede wszystkim zapewnieniu jednolitego orzecznictwa. Z kolei potrzeba zapewnienia jednolitego orzecznictwa wynika z

[1151] Zob. M. Skibińska, S. Kowalski, *op. cit.*, s. 53-54.
[1152] J. Frąckowiak, *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w procesie stosowania prawa*, Przegląd Legislacyjny nr 1/2016, s. 66.

zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa[1153]. Jednolite orzecznictwo zapewnienia, aby w podobnych sprawach pod względem kwestii prawnych sądy dokonywały podobnych wykładni stosowanych norm. W ten sposób podmioty znajdujące się w zbliżonej sytuacji prawnej będą traktowane podobnie, co sprzyja zasadzie równości. W doktrynie wskazuje się nawet, że utrzymywanie rozbieżności w orzecznictwie prowadzi wręcz do „patologicznych" zjawisk niemożliwych do utrzymania w dłuższej perspektywie czasu, gdzie dochodzi do nierówności społecznych[1154].

Zakres podmiotowy nadzoru judykacyjnego SN został ograniczony do sądów powszechnych i wojskowych. Oznacza to, że nadzór ten nie odnosi do sądów administracyjnych ze względu na ich wydzielenie w art. 184 Konstytucji RP jako odrębnego systemu sądownictwa i nadanie NSA pozycji niezależnej i równorzędnej SN. Pewne wątpliwości dotyczą nadzoru judykacyjnego nad działalnością orzeczniczą sądów wyjątkowych, gdyby doszło do ich utworzenia na czas wojny w oparciu o art. 175 ust. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Leszka Garlickiego sądy te działałby raczej w systemie sądów wojskowych, co pozwalałoby na objęcie ich orzecznictwa nadzorem SN[1155].

Nadzór judykacyjny SN ograniczony jest do sfery orzeczniczej i nie może wkraczać w sprawy administracyjne oraz dyscyplinarne. Pojęcie „orzekania" użyte przez ustojodawcę w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP jest tożsame z pojęciami „rozpatrzenia sprawy" (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz „sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości" (art. 175 i art. 177 Konstytucji RP)[1156].

Środki nadzoru judykacyjnego nie zostały wyrażone w Konstytucji RP. Ich dobór stanowi zatem domenę ustawodawcy zwykłego. Środki nadzoru powinny być ukształtowane w sposób służący rozstrzyganiu konkretnych spraw cywilnych i karnych, a także ujednolicaniu orzecznictwa sądowego. Mogą mieć charakter instancyjny oraz pozainstancyjny. Dopuszcza się również nadzór abstrakcyjny – niemający związku z konkretną sprawa sądową, a ukierunkowany na ustalenie jednej, właściwej wykładni prawa w praktyce sądowej. Pamiętać jednak należy, że nadzór abstrakcyjny nie powinien mieć charakteru prawotwórczego, choć niejednokrotnie może być bliski prawotwórstwu. Moc prawna orzeczeń SN dokonujących wykładni abstrakcyjnej prawa nie może mieć zatem formy wiążącej, ponieważ naruszałoby to

[1153] W Wróbel, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 76.
[1154] Por. L. Paprzycki, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego (wybrana problematyka europejska)*, Europejski Przegląd Sądowy nr 1/2014, s. 72-73.
[1155] L. Garlicki, *Komentarz do art. 183 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001, s. 4.
[1156] *Ibidem.*

zasadę niezawisłości sędziowskiej, której elementem definicyjnym jest związanie sędziego wyłącznie Konstytucją RP i ustawami oraz własnym sumieniem. Nie ma natomiast przeszkód, aby wykładnia abstrakcyjna oddziaływała na sądy siłą argumentów i autorytetu SN.

Na gruncie obowiązującego prawa wskazuje się na kilka wyjątków samodzielności jurysdykcyjnej sądów powszechnych oraz określonych składów SN w kontekście nadzoru jurysdykcyjnego SN. Pierwszy z nich dotyczy związania uchwałą SN podjętą w odpowiedzi na pytanie prawne przedstawione przez skład odwoławczy lub skład SN rozpoznający środek odwoławczy, kasację albo skargę kasacyjną. Regulacje powyższego wyjątku przewidziane są w art. 441 k.p.k. i art. 390 k.p.c. zgodnie, z którymi sąd odwoławczy ma prawo odroczyć rozpoznanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia SN, gdy przy rozstrzyganiu środka odwoławczego wyłoni się: zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy – w postępowaniu karnym lub zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości – w postępowaniu cywilnym. SN może przekazać rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego powiększonemu składowi tego sądu. Uchwała SN jest w danej sprawie wiążąca. W art. 398^{17} k.p.k. przewidziano ponadto przedstawienie pytania prawnego przez SN powiększonemu składowi tego Sądu, jeżeli przy rozpoznawaniu kasacji wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. W takim przypadku uchwała powiększonego składu SN jest w danej sprawie wiążąca. SN w powiększonym składzie może również przejąć sprawę do swego rozpoznania.

Należy podkreślić, że SN podejmuje uchwały wyłącznie, gdy uzna, że przedstawione zagadnienie wymaga wyjaśnienia, a rozbieżności – rozstrzygnięcia. W przeciwnym razie odmawia jej podjęcia, a jeżeli podjęcie uchwały stało się zbędne – umarza postępowanie (art. 86 § 1 ustawy o SN). Jeżeli skład 7 sędziów SN uzna, że znaczenie dla praktyki sądowej lub powaga występujących wątpliwości to uzasadnia, może zagadnienie prawne lub wniosek o podjęcie uchwały przedstawić składowi całej izby, natomiast izba – składowi 2 lub większej liczby połączonych izb albo pełnemu składowi Sądu Najwyższego (art. 86 § 2 ustawy o SN).

Pierwszy z wyjątków samodzielności jurysdykcyjnej, będący zarazem jednym ze środków nadzoru judykacyjnego SN, ukształtowany w art. 441 k.p.k. i art. 390 k.p.c., wymaga od sądu w pierwszej kolejności samodzielnej wykładni ustaw. Dopiero, gdy w sprawie wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy (w postępowaniu karnym) lub zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (w postępowaniu cywilnym) należy przekazać je do rozstrzygnięcia SN. Ponadto zagadnienie prawne powinno mieścić się w

granicach środka zaskarżenia. Poza tymi granicami sąd odwoławczy może występować w tym trybie do SN tylko w związku z uchybieniami, które jest zobowiązany uwzględnić z urzędu[1157].

Pytanie prawne musi dotyczyć wyłącznie zagadnienia, które ma charakter prawny, tzn. jest związany z kwestią interpretacji przepisów prawa materialnego lub procesowego. Sąd powinien wskazać wprost, którego przepisu dotyczy zagadnienie przekazane do rozstrzygnięcia SN[1158]. Musi być ono również zakotwiczone w stanie faktycznym, co oznacza, że od jego rozstrzygnięcia zależy wydanie kończącego w sprawie orzeczenia[1159].

SN stoi na stanowisku, że aby zajął się w on ogóle zagadnieniem prawnym musi wymagać ono zasadniczej wykładni ustawy (w postępowaniu karnym) lub budzić poważne wątpliwości (w postępowaniu cywilnym). Oba te pojęcie są zbieżne i oznaczają istotny problem interpretacyjny związany z wykładnią konkretnego przepisu, którego stosowanie w praktyce sądowej jest problematyczne ze względu na to, że jego interpretacja jest różna lub jest on niejasno sformułowany – w sposób, który dostarcza kilka sprzecznych ze sobą wyników wykładni[1160]. *A contrario* wykładni SN w omawianym trybie nie będą podlegały przepisy, które są sformułowane w sposób jasny, nie stwarzający podstaw do różnych interpretacji, nie budzą trudności przy ich wykładni albo co do których wątpliwości interpretacyjne zostały już rozstrzygnięte w doktrynie lub judykaturze w sposób jednoznaczny[1161]. Wątpliwości interpretacyjne sądu występującego z pytaniem prawnym muszą być rzeczywiste, co oznacza, że sąd ten nie potrafi ich samodzielnie wyjaśnić sięgając do dorobku orzecznictwa i piśmiennictwa w określonej materii[1162]. Konrad Osajda systematyzując przesłanki wystąpienia do SN z pytaniem prawnym wskazał na: 1) sąd odwoławczy jako wyłącznie kompetentny, 2) formę postanowienia wydanego na rozprawie, 3) zagadnienie prawne, które musi mieć doniosłe znaczenie i dotyczyć problemu występującego w badanej sprawie, a więc mieć charakter konkretny[1163].

[1157] Zob. postanowienie SN z dnia 28 września 2006 roku, sygn. akt I KZP 20/06, OSNKW 2006 Nr 10, poz. 89.
[1158] Zob. uchwała SN z dnia 21 października 2003 roku, sygn. akt I KZP 31/03, OSNKW 2003 Nr 11-12, poz. 95.
[1159] Zob. postanowienie SN z dnia 26 lipca 2007 roku, sygn. akt I KZP 20/07, OSNKW 2007 Nr 9, poz. 63.
[1160] Zob. postanowienie SN z dnia 27 lutego 2007 roku, sygn. akt I KZP 38/06, OSNKW 2007 Nr 3, poz. 23. SN stoi na stanowisku, że pytanie powinno zawierać co najmniej dwie możliwe odpowiedzi, z których jedna jest równoważna ze zdaniem będącym częścią tego pytania, a druga stanowi jego zaprzeczenie (postanowienie SN z dnia 13 kwietnia 2000 roku, sygn. akt III CZP 2/00, OSNC 2000 Nr 11, poz. 200.
[1161] Zob. postanowienie SN z dnia 28 października 2009 roku, sygn. akt I KZP21/09, OSNKW 2010 Nr 1, poz. 1.
[1162] Zob. przykładowo postanowienia SN z dnia 15 września 1999 roku, sygn. akt I KZP 31/99, LEX nr 38437 oraz z dnia 15 czerwca 2007 roku, sygn. akt I KZP 13/07, OSNKW 2007 Nr 7-8, poz. 56.
[1163] K. Osajda, *Przesłanki odmowy podjęcia uchwał przez Sąd Najwyższy w postępowaniu cywilnym* [w:] *Aurea praxis aurea teoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Witz, Warszawa 2012, s. 426.

Przedstawienie pytania prawnego SN jest prawem podmiotu. W literaturze podkreśla się jednak, że staje się ono jego obowiązkiem, gdy wątpliwości orzecznicze lub rozbieżności wykładni są duże[1164]. Nieprzedstawienie pytania prawnego nie stanowi natomiast obrazy przepisów postępowania[1165]. Również samo postanowienie o przedstawieniu zagadnienia prawnego SN nie podlega zaskarżeniu.

Uchwała SN rozstrzygająca konkretne pytanie prawne nie zawiera instrukcji jak rozpoznać daną sprawę, ale w sposób autorytatywny rozstrzyga wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści prawa. SN nie może wyręczać sądu powszechnego w subsumcji stanu faktycznego pod określoną normę prawną[1166]. W przypadku przeszkód uniemożliwiających podjęcie uchwały SN wydaje postanowienie, które często nie ogranicza się do argumentacji dotyczącej braku podjęcia uchwały, ale zawiera *de facto* odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne poprzez wskazanie argumentacji prawnej odnoszącej się wprost do wątpliwości sygnalizowanych w pytaniu prawnym. Nie są one jednak wiążące, ale stanowią raczej sugestie co do dalszego toku postępowania[1167].

Uchwała SN dokonana w trybie pytania prawnego wiąże nie tylko sąd odwoławczy, który skierował pytanie, ale wszystkie sądy (również SN w razie późniejszego rozpoznania sprawy, w której podjęto uchwałę), ograniczając jednak to związanie do sprawy, w której zadano pytanie prawne. Oznacza to, że sąd w danej sprawie nie może dokonać odmiennej oceny rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego oraz zwrócić się kolejny raz o rozstrzygnięcie tego samego zagadnienia. Uchwała taka nie wiążę wprawdzie w innych sprawach, może być natomiast wskazówką przy dokonywaniu wykładni prawa. Związanie takie w sprawie, w której dokonano wykładni staje się bezprzedmiotowe w razie zmiany stanu prawnego lub faktycznego obejmującego zagadnienie prawne. Mocy wiążącej nie mają również wywody dotyczące kwestii pobocznych niezwiązanych z zagadnieniem głównym, jak również wypowiedzi SN zawarte w uzasadnieniu postanowienia w przedmiocie odmowy podjęcia uchwały. Wiążący charakter posiada wyłącznie wykładnia zawarta w uchwale odnosząca się do przedstawionego zagadnienia prawnego – w granicach sformułowanego pytania prawnego i w odniesieniu do sprawy w związku, z którym została podjęta[1168].

[1164] Zob. M. Pilarska-Gumny, *Konkretne pytania prawne do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Ius Novum nr 2/2013, s. 67.
[1165] *Ibidem.*
[1166] Zob. postanowienie SN z dnia 17 marca 2000 roku, sygn. akt I KZP 1/00, Wokanda 2000 Nr 8, poz. 19.
[1167] Zob. T. Zembrzuski, *Wpływ uchwał Sądu Najwyższego na orzecznictwo sądów powszechnych* [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawnym*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 215.
[1168] Zob. postanowienia SN z dnia 12 sierpnia 2009 roku, sygn. akt II PZP 8/09, OSNP 2011 Nr 3-4, poz. 37 oraz z dnia 6 stycznia 2010 roku, sygn. akt I PZP 6/09, OSNP 2011 Nr 13-14, poz. 183.

Drugi wyjątek dotyczy związania wykładnią dokonaną w konkretnej sprawie przez SN przy rozpoznaniu przez niego sprawy w toku postępowania kasacyjnego. Wykładnia ta wiąże sąd, któremu sprawa została przekazana. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez SN. Wyjątek ten przewidziano w procedurze cywilnej – w art. 398^{20} k.p.c. oraz w procedurze karnej – na mocy art. 518 k.p.k. w zw. z art. 441 § 1 i 2 k.p.k.

Jeżeli SN, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów tego sądu (art. 82 § 1 ustawy o SN). Do wyłącznej kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN zastrzeżono orzekanie w przedmiocie zagadnienia prawnego dotyczącego: niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzania ważności wyborów i referendum, a także spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (art. 82 § 2 i 3). Podejmując uchwałę wyjaśniającą zagadnienie prawne w powyższych kwestach Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu SN, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej (art. 82 § 4), a ponadto uchwała Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wiąże wszystkie składy SN (art. 82 § 5).

Moc wiążąca wykładni dokonanej w konkretnej sprawie przez SN w postępowaniu kasacyjnym jest taka sama jak w przypadku uchwały SN podjętej na skutek pytania prawnego. Wiąże bowiem w konkretnej sprawie wszystkie sądy, który przystępują do jej rozstrzygnięcia chyba, że dojdzie do zmiany stanu faktycznego lub prawnego, jak również wtedy, gdy SN odstąpi od poprzednio wyrażonej wykładni w postaci wydania nowej uchwały w tym przedmiocie[1169]. Inny jest natomiast tryb podjęcia takiej wykładni. Mianowicie jest ona wywodzona w ramach rozpatrywania środka nadzwyczajnego i zawarta w wyroku kasatoryjnym. Zawiera polecenie odpowiedniej interpretacji przepisów prawa skierowane w pierwszej kolejności do sądu rozpatrującego ponownie daną sprawę.

Można jeszcze wyróżnić trzeci wyjątek, który normuje art. 87 § 1 ustawy o SN, przewidujący moc wiążącą zasad prawnych. Miano to uzyskują z mocy prawa uchwały pełnego składu *SN*, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia. Natomiast skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej.

[1169] Por. wyrok SN z dnia 9 lipca 1998 roku, sygn. akt I PKN 226/98, OSNAPiUS 1999 Nr 15, poz. 486.

Zasady prawne wiążą wszystkie składy SN, nie mają natomiast zastosowania do pozostałych sądów orzekających w toku instancji[1170]. Przy czym związanie to ma charakter względny. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, połączone izby albo pełny skład SN, wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład SN. Jeżeli skład jednej izby SN zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład SN (art. 88 ustawy o SN). Uchwała SN mająca moc zasady prawnej może zapaść na skutek dokonania wykładni o charakterze konkretnym, jak i abstrakcyjnym.

Oddziaływanie zasad prawnych wobec sądów powszechnych opiera się jedynie na autorytecie najwyższej instancji sądowej. Trzeba jednak pamiętać, że moc zasady prawnej, które zyskuje orzeczenie SN podjęte w drodze uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne w trybie pytania prawnego wiążę również sądy orzekające w konkretnej sprawie, ale na innej podstawie prawnej niż podstawa związania zasadami prawnymi[1171]. Dlatego też co do zasady naruszenie zasady prawnej nie stanowi obrazy przepisów prawa. Może natomiast stanowić argument do uzasadnienia zarzutu jego obrazy.

Uchwała uzyskuje moc zasady prawnej z chwilą jej podjęcia. Zarówno wpisanie jej do księgi zasad prawnych, jak i publikacja w dzienniku urzędowym są jedynie czynnościami technicznymi, które nie przesądzają o dacie i mocy obowiązującej zasad. Co warto podkreślić uchwała, której nadano moc zasady prawnej będzie miała większe znaczenie w kontekście siły jej autorytatywnego oddziaływania od konkurującej z nią uchwały abstrakcyjnej nawet jeżeli ta ostatnia zostanie podjęta w większym składzie SN.

Wykładnia SN zawarta w wyroku kasatoryjnym w ramach rozpoznania skargi kasacyjnej, a także zawarta w uchwałach rozstrzygających zagadnienie prawne przedstawione przez składy odwoławcze lub inny skład SN wiążą w danej sprawie. Dlatego mowa jest o tzw. wykładni konkretnej. Na gruncie prawa polskiego wyróżniamy również wykładnię SN mającą charakter abstrakcyjny, która co do zasady nie ma mocy wiążącej (chyba, że zyska miano zasady prawnej). Tego typu wykładnia dokonywana jest na wniosek Pierwszego Prezesa SN lub Prezesa SN, Rzecznika Prawa Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego – przez SN w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub SN ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów

[1170] Wprawdzie ustawa o SN nie określa wprost ich mocy, to jednak wynika ona z trybu odstąpienia od zasady prawnej.
[1171] Por. uchwała SN z dnia 25 lutego 2005 roku, sygn. akt I KZP 36/04, OSNKW 2005 Nr 2, poz. 13.

prawa będących podstawą ich orzekania. Z wnioskiem takim w zakresie swojej właściwości może wystąpić również Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 83 ustawy o SN). Uchwały podejmowane w tym trybie pomimo, że nie są wiążące, to jednak są na ogół respektowane przez sądy powszechne ze względu na siłę argumentacji w nich przedstawioną oraz autorytet SN[1172].

Wykładnia konkretna zakotwiczona jest w stanie faktycznym sprawy rozpoznawanej w postępowaniu odwoławczym lub kasacyjnym. Jej głównym celem jest niedopuszczenie do wadliwych orzeczeń, które nie podlegają już kontroli odwoławczej w ramach zwyczajnych środków zaskarżenia. Wykładnia konkretna prewencyjnie zapobiega naruszeniom prawa poprzez błędną interpretację norm prawnych dokonaną przez sąd w danej sprawie[1173]. W przypadku wykładni abstrakcyjnej chodzi o eliminację ujawnionych w orzecznictwie rozbieżności. Wykładnia taka dokonywana jest *in abstracto* i nie ma powiązania z konkretną zawisłą sprawą sądową[1174].

Nadzór judykacyjny nad sądami administracyjnymi został natomiast przewidziany dla NSA. Wprawdzie Konstytucja RP nie wskazuje wprost, że do jego ustrojowych działań należy sprawowanie owego nadzoru, to jednak wynika to z nazwy tego organu, przebiegu prac konstytucyjnych oraz ustroju i właściwości sądownictwa administracyjnego, tworzącego odrębny system sądowy niepowiązany z systemem sądownictwa powszechnego ani organizacyjnie, ani funkcjonalnie[1175].

Podstawy prawne nadzoru judykacyjnego NSA nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi stanowią przepisy p.p.s.a. oraz p.u.s.a. Zgodnie z art. 15 §1 pkt 3 p.p.s.a. NSA właściwy jest do podejmowania uchwał zawierających rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[1176].

[1172] Por. W. Sanetra, *Pytania prawne w sprawie pytań prawnych* [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Wratnego,* red. G. Uścińska, Warszawa 2013, s. 48.

[1173] Zob. postanowienie SNz dnia 19 lutego 1997 roku, sygn. akt I KZP 36/98, OSNKW 1999 Nr 3-4, poz. 14 oraz R. Stefański, *Abstrakcyjne pytania prawne do Sądu Najwyższego w sprawach karnych* [w:] *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa ofiarowana prof. A. Markowi*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2010, s. 620-621.

[1174] Zob. R. Stefański, *op. cit.*, s. 620-621.

[1175] Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 184 Konstytucji…, op. cit*., s. 4.

[1176] W doktrynie przyjmuje się, że przesłanka „poważnych wątpliwości" dotyczy kwestii prawnych, których rozwiązanie nastręcza trudności interpretacyjnych z powodu różnego rozumienia przepisów prawa związanych ze stanem prawnym i stanem niejednolitego w tym zakresie orzecznictwa (zob. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, Państwo i Prawo nr 2/2004, s. 32 oraz B. Kozicka, *Wpływ działalności uchwałodawczej NSA na wykładnię i stosowanie prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 122/2020, s. 303.

Art. 187 p.p.s.a. wskazuje na związanie wykładnią prawa dokonaną przez skład siedmiu sędziów NSA w danej sprawie. Uchwała zawierająca ową wykładnię jest podejmowana na skutek pytania prawnego przedstawionego przez skład NSA, rozpoznający skargę kasacyjną, gdy wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Uchwała składu siedmiu sędziów jest wiążąca w danej sprawie. Ponadto NSA w składzie siedmiu sędziów może przejąć sprawę do rozpoznania. Prawo o ustroju sądów administracyjnych reguluje tryb podejmowania tzw. wykładni abstrakcyjnej, bez związku z konkretną sprawą i formalnie niemającą charakteru wiążącego. Zgodnie z art. 36 § 1 p.u.s.a. NSA na wniosek Prezesa NSA podejmuje uchwałę wyjaśniającą przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wniosek o podjęcie uchwały rozstrzygającej abstrakcyjne zagadnienie prawne może złożyć również Prokurator Generalny, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Rzecznika Praw Dziecka (art. 264 § 2 p.p.s.a.). Uchwały interpretacyjne NSA podejmuje w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie (art. 264 § 1 p.p.s.a.). Skład siedmiu sędziów może – w formie postanowienia – przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby, a Izba pełnemu składowi NSA (art. 264 § 4 p.p.s.a.). Zarówno podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej należy do podstawowych zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 15 § 1 pkt 2-3 p.u.s.a.).

Ustawodawca w art. 269 p.p.s.a. przewidział tryb odstąpienia od stanowiska wyrażonego w uchwale. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę, który nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu NSA, powinien przedstawić powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi tego sądu. W takim przypadki odpowiedni skład NSA podejmuje ponowną uchwałę. Jeżeli skład jednej Izby NSA wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej Izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi. Z przepisu tego wynika, że dokonana w uchwale poszerzonego składu interpretacja przepisów jest wiążąca dla zwykłych i poszerzonych składów orzekających w tym sensie, że skład rozpoznający daną sprawę nie może samodzielnie przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej dokonanej przez poszerzony skład NSA. Uchwała taka traci moc wyłącznie na skutek podjęcia nowej uchwały dotyczącej tego

samego zagadnienia, którego dotyczyła wcześniejsza uchwała podjęta przez odpowiedni skład NSA, o którym mowa w art. 269 p.p.s.a.[1177].

Uchwały NSA nie mają mocy powszechnie wiążącej. W doktrynie wskazuje się na tzw. moc pośrednio wiążącą, ponieważ w przypadku niepodzielenia stanowiska zawartego w uchwale sąd administracyjny nie może samodzielnie dokonać interpretacji. Zmuszony jest wówczas wystąpić z pytaniem prawnym w trybie art. 269 p.p.s.a.[1178].

Należy jednocześnie podnieść, że do wniesienia pytania prawnego na podstawie art. 187 p.p.s.a. uprawniony jest jedynie NSA w toku rozpoznawania skargi kasacyjnej, nie zaś wojewódzki sąd administracyjny. Sprzeczność orzeczenia NSA z uchwałą podjętą w tej sprawie nie może być zatem przedmiotem zaskarżenia skargi kasacyjnej, bo orzeczenia NSA są prawomocne. Nie można również w takiej sytuacji skorzystać z instytucji wznowienia postępowania. W takim układzie procesowym brak jest zatem środków respektujących związanie uchwałą zawierająca rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w konkretnej sprawie[1179]. Natomiast w przypadku niezastosowania się w danej sprawie do stanowiska wynikającego z uchwały NSA przez wojewódzki sąd administracyjny, strona będzie miała możliwość podniesienia zarzutu naruszenia art. 269 p.u.s.a. poprzez zaniechanie jego zastosowania. Pominięcie trybu z art. 269 p.u.s.a. przez NSA pozostanie natomiast bez konsekwencji[1180].

Uchwały NSA powinny przede wszystkim oddziaływać na orzecznictwo administracyjne swoim autorytetem i siłą przekonywania argumentów zawartych w uzasadnieniu. Dlatego też niejednokrotnie traktuje się je jako faktyczne precedensy zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w działaniu organów administracji publicznej. Warto się jednak zastanowić w jakiej części oddziaływanie to będzie wiązać się z autorytetem NSA, a w jakiej z pragmatycznym lękiem przed uchyleniem lub zmianą orzeczeń niezgodnych z wykładnią dokonaną przez NSA[1181]. Ustawy regulujące postępowanie przed sądami

[1177] Zob. M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 230.
[1178] Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 178-179.
[1179] Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego – między siłą autorytetu a mocą ogólnie wiążącą (na przykładzie orzecznictwa dotyczącego wyłączenia członka samorządowego kolegium odwoławczego od udziału w rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)*, Przegląd Sądowy nr 10/2010, s. 6.
[1180] Zob. P. Ochmann, *Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom*, Przegląd Prawa Publicznego nr 2/2017, s. 31 oraz M. Lewicki, *Glosa do uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07*, Przegląd Prawa Publicznego nr 3/2008, s. 63.
[1181] Zob. podobnie A. Kabat, *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5-6/2010, s. 200 oraz R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 1-2/2021, s. 270.

administracyjnymi oraz ustrój sądów administracyjnych nie wprowadzają gradacji uchwał NSA, np. poprzez możliwość nadania im mocy zasad prawnych. Jednakże ze względu na pośredni charakter wiążący mają one szerszy zakres zastosowania od uchwał podejmowanych przez SN.

Środki nadzoru judykacyjnego jakimi dysponują SN i NSA mają służyć prawidłowemu rozstrzyganiu konkretnych spraw oraz ujednolicaniu orzecznictwa sądowego i sądowoadministracyjnego. Nadzór judykacyjny wykracza zatem poza ramy znalezienia sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej i zapewnia również prawidłowość procesu stosowania i wykładni prawa poprzez realizację funkcji kształtowania kierunków i treści orzecznictwa. W konsekwencji nadzór ten ma prowadzić do wypracowania możliwości przewidzenia rozstrzygnięcia w podobnych sprawach na tle tego samego stanu prawnego, tak aby uniknąć odmiennych ocen tego stanu. Tadeusz Zembrzuski dostrzega szeroki zakres oddziaływania środków nadzoru judykacyjnego, wskazując, że uchwały „są instrumentem komunikacji nie tylko ze środowiskiem sędziowskim, lecz także z innymi uczestnikami życia prawniczego – zarówno z przedstawicielami praktyki sądowej, nauki prawa, jak i środowisk odpowiedzialnych za proces legislacyjny”[1182]. Uchwały realizujące nadzór judykacyjny odnoszą się nie tylko do kształtowania orzecznictwa sądowego, ale służą również inspirowaniu doktryny, będąc często wykorzystywane w dydaktyce uniwersyteckiej.

Nadzór judykacyjny stanowi ograniczenie niezawisłości sędziowskiej. W zakresie wykładni konkretnej powoduje związanie tą wykładnią w danej sprawie, natomiast w zakresie wykładni abstrakcyjnej wywiera na sądy nacisk ukierunkowania orzeczenia w sposób zgodny ze stanowiskiem zawartym w uchwale pod rygorem możliwości uchylenia lub zmiany orzeczenia w toku instancyjnych środków kontroli. W tym sensie nadzór judykacyjny stanowi wyjątek od ogólnej zasady, że sędzia podlega tylko Konstytucji i ustawie (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)[1183]. Niezawisłość sędziowska nie może jednak prowadzić do braku kontroli nad orzecznictwem w kontekście zapobiegania naruszeniu prawa, usunięcia jego skutków, czy też zapewnieniu jednolitości orzecznictwa w zakresie nadzoru judykacyjnego. W szczególności ta ostatnia z wymienionych wartości jest niezwykle doniosła. Postulat jednolitości orzecznictwa jest konsekwencją respektowania zasady równości wobec prawa, a także stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego. Podjęcie orzeczenia interpretacyjnego gwarantuje, że każdy będzie równy wobec prawa niezależnie od tego, który sąd będzie rozstrzygał jego sprawę. Ponadto nadzór judykacyjny służy takim wartościom jak ograniczenie w praktyce skali

[1182] T. Zembrzuski, *op. cit.*, s. 207.
[1183] Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 184 Konstytucji…, op. cit*., s. 5.

nieprawidłowych orzeczeń przez wyznaczenie kierunku interpretacji danej normy prawnej. Osłabienie niezawisłości kosztem zapewnienia jednolitości orzecznictwa poprzez instytucję środków nadzoru judykacyjnego jest zatem uprawnione i leży w interesie obywateli.

Zapewnienie jednolitości orzecznictwa, któremu służy nadzór judykacyjny SN i NSA jest powinnością konstytucyjną. Wprawdzie wyrażeniem „nadzoru judykacyjnego" nie operują żadne przepisy ustawy zasadniczej, to jednak wpisuje się ona w zapewnienie nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych. Pamiętać również należy, że jednolitość orzecznictwa nie jest wartością absolutną, lecz stanem, do którego należy dążyć. Nie można bowiem uniknąć istnienia pewnych rozbieżności interpretacyjnych w judykaturze. Należy bardziej dbać o to, aby nie przekraczały one pewnego poziomu, aniżeli starać się je w sposób całkowity wyeliminować.

Reasumując, orzecznictwo SN i NSA powinno stanowić ostoję stabilności i trwałości prawa, będąc remedium na zmienność i niską jakość regulacji ustawowych. Dlatego też od organów sprawujących nadzór judykacyjny należy oczekiwać śmiałego i twórczego rozstrzygania spraw, zapewniając w ten sposób nie tylko jednolicie stosowanie prawa, ale również dążenie do poprawy jego jakości, w szczególności tam, gdzie wykładnia językowa nie daje się pogodzić z innymi paradygmatami interpretacji. Jak słusznie wskazuje Walerian Sanetra nadzór judykacyjny powinien mieć udział w „przełamywaniu skostnienia, rutyny i szkodliwych stereotypów sądowych i szerzej całej praktyki prawniczej" [1184]. Jednocześnie nadzór judykacyjny dążący do zapewnienia jednolitości orzecznictwa w pewnym zakresie przełamuje zasadę związania sędziego Konstytucją i ustawami, będącą komponentem niezawisłości sędziowskiej. Przełamanie to jednak znajduje swoje usprawiedliwienie w realizacji innych wartości – zasady równości wobec prawa, a także stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego.

1.4 Związanie wykładnią prawa zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Polska jako państwo członkowskie UE oraz jako strona EKPC poddała się jurysdykcji TSUE oraz ETPC. W tym kontekście szczególnie istotna jawi się kwestia tego, czy, a jeśli tak, to kiedy, sądy krajowe (a tym samym i inne krajowe organy stosujące prawo) powinny stosować się do zapatrywań prawnych zawartych w orzecznictwie TSUE i ETPC. Wiążę się to

[1184] W. Sanetra, *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego*, Przegląd Sądowy nr 6/2007, s. 11.

bowiem z ingerencją w samodzielność orzeczniczą judykatury krajowej oraz ograniczeniem niezawisłości sędziowskiej w kontekście wolności interpretacyjnej prawa powszechnie obowiązującego. Kolejny problemem, który może pojawić się w kontekście związania wykładnią prawa dokonaną przez TSUE i ETPC jest kwestia podziału kompetencji pomiędzy sędziów sądów krajowych a sędziów trybunałów strasburskiego i luksemburskiego w zakresie władztwa interpretacyjnego. Na problematykę tą zwraca na przykładzie prawa unijnego Ewa Łętowska, której zdaniem „multicentryczność pojawiająca się na tle współistnienia prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) i prawa krajowego w rzeczywistości dotyczy podziału kompetencji *quad usum*, a nie hierarchicznego podporządkowania obu ośrodków. Okoliczność, że hasłem wywoławczym problemu jest kwestia supremacji prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), nie ułatwia jednak trzeźwej refleksji, że w sporze nie idzie o to kto jest »wyżej«, a kto »niżej«, a więc że spór nie dotyczy miejsca w hierarchii monocentrycznej, lecz podziału kompetencji w ramach systemu multicentrycznego”[1185]. Oznacza to, że zarówno TSUE, jak i ETPC nie są wyżej w hierarchii od sądów krajowych, ale ich jurysdykcja (także w kontekście władztwa interpretacyjnego) obejmuję określoną kategorią spraw – prawa unijnego lub konwencyjnego albo prawa krajowego z elementem prawa unijnego lub konwencyjnego.

Jedynym środkiem prawnym służącym bezpośredniemu dialogowi pomiędzy sądami krajowymi a TSUE jest procedura prejudycjalna, która została uregulowana w art. 267 TFUE. W trybie prejudycjalnym Trybunał orzeka o wykładni prawa pierwotnego, a więc TUE, TFUE, traktatów założycielskich, traktatów akcesyjnych, ogólnych zasad prawa obejmujących również prawa podstawowe w myśl art. 6 ust. 3 TUE, KPP, która na mocy art. 6 ust. 1 TUE uzyskała taką samą moc jak traktaty, oraz o ważności i wykładni aktów prawa wtórnego, czyli aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Przyjąć należy, że wykładni Trybunału w trybie prejudycjalnym podlegają wszystkie akty w ramach *acquis communautaire*[1186], jeżeli wywołują skutki prawne. Sąd krajowy ma prawo do wystąpienia z pytaniem do TSUE, gdy uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku[1187]. Uprawnienie to przekształca się w obowiązek w przypadku, gdy taka wątpliwość jest

[1185] E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, Państwo i Prawo nr 4/2005, s. 7.

[1186] Pod pojęciem tym kryje się dorobek prawny UE, obejmujący wszystkie traktaty założycielskie i akcesyjne oraz umowy międzynarodowe je zmieniające (tzw. prawo pierwotne), przepisy wydawane na ich podstawie przez organy Unii (prawo wtórne), umowy międzynarodowe zawarte przez UE, orzecznictwo TSUE, a także deklaracje i rezolucje oraz zasady ogólne prawa wspólnotowego.

[1187] Zdaniem TSUE sądy krajowe mają nieograniczone prawo do przekładania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, jeżeli tylko są przekonane, że określona sprawa zawiera wątpliwości odnoszące się do wykładni prawa wspólnotowego, od którego zależy rozstrzygnięcie w konkretnym przypadku (zob. wyrok TSUE z dnia 16 stycznia 1974 roku w sprawie Rheinmühlen-Düsseldorf przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, sygn. akt C-166/73, ECLI:EU:C:1974:3).

podniesiona w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego[1188]. Jednocześnie TSUE szeroko zakreśla granice pytań prejudycjalnych jako najszerszą możliwą kompetencję do występowania z pytaniami. Żadne przepisy krajowe, także rangi konstytucyjnej, nie mogą pozbawiać, ani ograniczać tego uprawnienia, gdyż wynika ono bezpośrednio z art. 267 TFUE. Przepis ten stanowi samodzielną podstawę do występowania przez sądy krajowe z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE[1189].

Kompetencje prejudycjalne TSUE zostały ograniczone przez art. 276 TFUE zgodnie, z którym TSUE nie jest „właściwy w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w Państwie Członkowskim ani do orzekania w sprawie wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego". Ponadto TSUE nie jest uprawniony do dokonywania wykładni prawa krajowego, w tym krajowych aktów normatywnych przyjętych w ramach wdrażania prawa unijnego[1190]. Może natomiast oceniać stan krajowego prawa, gdy nie daje on odpowiednich gwarancji przestrzegania prawa wspólnotowego[1191]. Innymi słowy sąd krajowy jest w pewnych sytuacjach zobowiązany wywodzić określoną ocenę dopuszczalności stosowania lub wykładni prawa krajowego z orzeczeń TSUE. Obowiązek dokonywania wykładni prawa unijnego w pierwszej kolejności spoczywa na sądach krajowych, które owo prawo stosują. Dopiero, gdy pojawią się racjonalne i istotne wątpliwości interpretacyjne należy wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Sądy krajowe orzekając w sprawach z elementem unijnym muszą badać zgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym. W przypadku stwierdzenia sprzeczności sądy mają obowiązek zastosować prawo unijne jako prawo mające pierwszeństwo nad prawem krajowym. Dopiero, gdy sąd krajowy ma wątpliwości co do tej zgodności, a zastosowanie prounijnej wykładni nie

[1188] W praktyce będzie to SN oraz NSA, a także sąd pierwszej instacjii lub sąd odwoławczy, od których orzeczeń nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, również o charakterze nadzwyczajnym. Oznacza to, że jeżeli w sprawie przysługuje skarga kasacyjna lub kasacja „sądem ostatniej instancji" będzie SN (zob. wyroki TSUE z dnia 15 lipca 1964 roku w sprawie Costa przeciwko E.N.E.L., sygn. akt C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 oraz z dnia 4 czerwca 2002 roku w sprawie Criminal proceedings against Kenny Roland Lyckeskog, sygn. akt C-99/00, ECLI:EU:C:2002:329; podobnie postanowienie SN z dnia 20 lutego 2008 roku, sygn. akt III SK 23/07, LEX nr 452461).

[1189] Zob. wyroki TSUE z dni: 27 czerwca 1991 roku w sprawie Mecanarte - Metalúrgica da Lagoa Ld przeciwko Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto, sygn. akt C-348/89, ECLI:EU:C:1991:278; 16 grudnia 2008 roku w sprawie CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt., sygn. akt C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723 oraz 22 czerwca 2010 roku w połączonych sprawach Aziz Melki i Sélim Abdeli, sygn. akt C-188/10 i C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363.

[1190] Zob. A. Kustra, *Wykładnia prawa wspólnotowego a wykładnia prawa krajowego w świetle zasady autonomii prawa wspólnotowego*, Jurysta nr 1/2008, s. 17 i n.

[1191] Przykładem jest ocena polskich regulacji w kontekście niezawisłości i bezstronności sądów, które są uważane w systemie prawa unijnego za najważniejsze wartości wspólne, natomiast sądy polskie są jednocześnie sądami unijnymi (zob. wyrok TUSE z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615).

przyczynia się do ich rozwiązania, sąd powinien wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Powoduje to, że TSUE w trybie prejudycjalnym pośrednio dokonuje badania zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, pomimo, że on sam wskazuje, że jedynie „pomaga", czy też „dostarcza" sądowi krajowemu elementy wykładni prawa unijnego, które będą mu pomocne do oceny tej zgodności[1192].

Uruchomienie procedury prejudycjalnej może nastąpić wyłącznie przy rozpatrywaniu „spraw unijnych" lub „spraw z elementem unijnym", tj. spraw, w których przedmiot postępowania przed sądem krajowym pozostaje objęty zakresem prawa unijnego. Będą to zatem sprawy, w których podstawą rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach obywateli będzie: 1) prawo unijne; 2) przepisy prawa krajowego implementujące prawo wspólnotowe lub też 3) sprawy objęte choćby pośrednio materią prawa unijnego[1193]. W istocie oba prawa – krajowe i unijne funkcjonują obok siebie i są względem siebie autonomiczne. Jednakże sprawy wewnętrzne mogą stać się sprawami unijnymi wówczas, gdy ich materia wchodzi w zakres materii prawa pierwotnego poprzez odesłanie do prawa wspólnotowego, powielanie jego treści lub transgraniczny charakter[1194].

Prawo i obowiązek zadania pytania prejudycjalnego ma charakter względny, istnieją bowiem od niego wyjątki. Wiąże się to z doktrynami *acte éclairé* oraz *acte clair*. Pierwsza z nich oznacza, że jeśli TSUE wydał już wcześniej orzeczenie w sprawie wykładni danego przepisu prawa unijnego (nawet poza procedurą orzeczeń wstępnych), to ma ono zastosowanie również w późniejszych sprawach z zastosowaniem tej samej normy prawa wspólnotowego i podnoszenie pytania prejudycjalnego w zakresie danego przepisu nie jest obowiązkowe, a poprzednie orzeczenie TSUE w tej sprawie jest wiążące[1195]. Trybunał wskazuje, że treść orzeczenia sądu krajowego wbrew wyraźnej treści orzecznictwa TSUE w danej kwestii stanowi poważne naruszenie prawa wspólnotowego[1196]. Z kolei doktryna *acte clair* stanowi, że nie należy kierować pytania prejudycjalnego w przypadku, gdy normy prawa europejskiego mające

[1192] Zob. wyrok TUSE z dnia 6 marca 2007 roku w połączonych sprawach Massimiliano Placanica, Christian Palazzese i Angelo Sorricchio, sygn. akt C-338/04, C-359/04 i C-360/04, ECLI:EU:C:2006:71 oraz postanowienie TSUE z dnia 11 lipca 2008 roku w sprawie Edgar Babanov, sygn. akt C-207/08, ECLI:EU:C:2008:407.
[1193] Por. wyrok SN z dnia 4 stycznia 2008 roku, sygn. akt I UK 182/07, OSNP 2009 Nr 3-4, poz. 49 oraz D. Miąsik, *Sprawa unijna* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskie przez sądy*, tom I, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 33.
[1194] Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego wobec kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i trybunałów europejskich*, Lublin 2012, s. 229-231.
[1195] Zob. m.in. wyroki TSUE z dnia 27 marca 1963 roku w połączonych sprawach Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Administration fiscale néerlandaise, sygn. akt od 28 do 30/62, ECLI:EU:C:1963:6 oraz z dnia 6 października 1982 roku w sprawie Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità, sygn. akt C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335.
[1196] Zob. wyrok TSUE z dnia 30 września 2003 roku w sprawie Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich, sygn. akt C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513.

zastosowanie w sprawie są jasne i precyzyjne oraz nie zachodzą wątpliwości co do ich rozumienia[1197]. W istocie sąd krajowy powinien skorzystać z instytucji pytania prejudycjalnego (a gdy jest „sądem ostatniej instancji" ma taki obowiązek), gdy TSUE dokonał wykładni prawa, lecz sąd ma wątpliwości co do jej słuszności w kontekście rozpoznawanej sprawy[1198] oraz gdy przepis prawa wspólnotowego nie został jeszcze poddany interpretacji Trybunału, a sąd krajowy po przeprowadzeniu procesu jego wykładni stwierdza różne warianty interpretacyjne.

Jak wskazywałem wcześniej sądy krajowe są zobowiązane do stosowania istniejących obok siebie porządków prawnych mających charakter autonomiczny – prawa unijnego i prawa wewnętrznego. O ważności tego pierwszego orzeka TSUE albo w ramach postępowania prejudycjalnego albo w ramach rozpatrywania skargi indywidualnej w trybie art. 263 TFUE. Skutkiem uznania aktu prawa wspólnotowego za nieważny jest obowiązek sądów krajowych do odmowy jego stosowania *ex tunc*, choć akt ten formalnie obowiązuje do czasu jego uchylenia przez właściwą instytucję unijną[1199]. Niedopuszczalne jest zatem w takiej sytuacji ponowne zapytanie o ważność takiego aktu chyba, że ma ono na celu doprecyzowanie podstawy, zakresu i konsekwencji utraty mocy obowiązującej[1200].

Orzeczenie prejudycjalne dotyczące wykładni aktu prawa unijnego wiąże w całym postępowaniu państwa członkowskiego w ramach, którego je wydano – wszystkie sądy i organy. Oznacza to, że nie można zadać kolejnego pytania w tym samym postępowaniu o tą samą kwestię chyba, że chodzi o doprecyzowanie treści orzeczenia lub też w sprawie pojawiła nowa kwestia prawna albo faktyczna wymagająca udzielenia ponownej odpowiedzi na zadane pytanie[1201].

O ile nie ma wątpliwości co do związaniu sądu krajowego wykładnią prawa TSUE dokonaną w procedurze prejudycjalnej, to pojawiają się one w kontekście ustalenia zakresu mocy wiążącej poza konkretną sprawą na tle, której zostało ono wydane. Wydaje się, że mamy

---

[1197] Zob. wyrok TSUE z dnia 6 października 1982 roku w sprawie Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità, sygn. akt C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335. W doktrynie podkreśla się, że w praktyce sądy „ostatnich instancji" mogą mieć problemy w ustaleniu, czy przepis prawa unijnego, który wydaje im się jasny i precyzyjny będzie tak samo rozumiany przez TSUE i sądy krajowe innych państw członkowskich. Stąd pojawia się postulat zrewidowania doktryny *acte clair* (zob. m.in. A. Kalisz-Prokopik, *Doktryna acte clair a teoria interpretacji* [w:] *Prawne problemy członkowstwa Polski w Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2005, s. 82.

[1198] W takiej sytuacji TSUE potwierdzając słuszność dokonanej przez siebie interpretacji może poprzestać na wydaniu postanowienia odsyłającego do wcześniejszych wyroków (zob. wyrok TSUE z dnia 4 maja 2006 roku w połączonych sprawach Michel Mulliez i in. i Giuseppe Momblano, Alessandro Nizza i Giacomo Pizzi, Fabrizio Barra i Adelio Aggio i in., sygn. akt C-23/03, C-52/03, C-133/03, C-337/03, C-473/03, ECLI:EU:C:2006:285.

[1199] Zob. wyrok TSUE z dnia 13 maja 1981 roku w sprawie SpA International Chemical Corporation przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato, sygn. akt C-66/80, ECLI:EU:C:1981:102.

[1200] *Ibidem*.

[1201] Zob. wyrok TSUE z dnia 5 października 2010 roku w sprawie Elchinov przeciwko Nacionałna zdrawnoosigurităłna kasa, sygn. akt C-173/09, ECLI:EU:C:2010:581.

w takim przypadku do czynienia ze względną mocą wiążącą wyroków wykładniczych Trybunału. Z jednej bowiem strony, doktryna *acte éclairé* przemawia za stosowaniem wykładni TSUE dokonanej w innych podobnych sprawach, bez potrzeby zadawania pytania prejudycjalnego. Ponadto Trybunał dopuszcza odpowiedzialność odszkodowawczą za błędne stosowanie prawa unijnego, w tym zaniechanie obowiązkowi zadania pytania prejudycjalnego, czy też stosowanie interpretacji innej aniżeli ta dokonana przez Trybunał[1202]. Z drugiej strony sąd krajowy może zadać pytanie o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie, w której Trybunał dokonał już interpretacji określonego przepisu prawa wspólnotowego. Trybunał ma możliwość zmiany swojej wykładni pod wpływem argumentów zawartych w pytaniu prejudycjalnym[1203]. Tak więc, sąd krajowy powinien uznać się za związany wykładnią prawa dokonaną przez TSUE albo skierować pytanie prejudycjalne jeżeli uzna, iż wykładnia ta jest błędna i powinna zostać zmieniona albo jest niejednoznaczna w sposób uniemożliwiający jej stosowanie. Warto przy tym wskazać, że forma orzeczenia Trybunału nie ma wpływu na moc wiążącą wykładni. Wiąże nawet interpretacja dokonana niejako „przy okazji" odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, a więc dotycząca innych norm prawa wspólnotowego, aniżeli wskazane w pytaniu[1204].

Większość pytań prejudycjalnych dotyczy zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. W razie stwierdzenia owej sprzeczności orzeczenie Trybunału nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu prawa krajowego. Jednakże z uwagi na prymat prawa wspólnotowego oraz obowiązek respektowania orzeczeń TSUE sądy krajowe w istocie będą zobowiązane do niestosowania przepisu prawa wewnętrznego niezgodnego z prawem unijnym – nie tylko w sprawie, w której zadano pytanie, ale również we wszystkich innych sprawach na podstawie doktryny *acte éclairé*. Pomimo, że traktaty unijne nie czynią orzeczeń TSUE jako źródeł prawa widoczne są tendencje do uznawania orzeczeń Trybunału jako precedensy *de facto*[1205]. Na aprobatę zasługuje stanowisko Krzysztofa Scheuring, że „analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości pozwala na postawienie tezy, iż sąd ten wykreował specyficzną doktrynę precedensu o charakterze wiążącym. Wszystkie sądy krajowe związane są

[1202] Zob. wyrok TSUE z dnia 30 września 2003 roku w sprawie Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich, sygn. akt C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513.
[1203] Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *op. cit.*, s. 287.
[1204] Zob. P. Dąbrowska-Kłosińska, *Skutki wyroków prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa Trybunału i prawa Unii Europejskiej* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 398.
[1205] Niektórzy autorzy wprost wskazują, że orzeczenia TSUE w praktyce funkcjonują jak źródła prawa (zob. m.in. B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, *Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla polskiej praktyki podatkowej*, Przegląd Podatkowy nr 11/2009, s. 65).

wcześniejszymi rozstrzygnięciami ETS czy to w kwestii interpretacji, czy ważności prawa UE”[1206].

Inny jest zakres mocy wiążącej wyroków ETPC. Zgodnie z art. 46 ust. 1 EKPC „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”. Przepis ten oznacza, że wyrok ETPC wiąże wyłącznie strony postępowania i nie ma on skutku *erga omnes*. Jednocześnie wyrok taki stwarza stan powagi rzeczy osądzonej, co oznacza, że nie jest możliwe prowadzenie kolejnego postępowania przed Trybunałem w danym przedmiocie. Orzeczenie Trybunału same w sobie nie powodują zmiany sytuacji skarżącego, a jedynie stwierdza fakt naruszenia Konwencji. Jednakże w takim przypadku Państwo – strona postępowania przez ETPC ma obowiązek zakończyć naruszenie (jeżeli nadal ono trwa), naprawić szkodę spowodowaną naruszeniem, powstrzymać się do podobnych naruszeń w przyszłości. Trybunał nie ma natomiast kompetencji do uchylenia aktu stosowania prawa przez organy państwa – stronę Konwencji[1207]. W istocie poza wypłatą stosownego zadośćuczynienia wyroki ETPC nie nadają się do bezpośredniego stosowania. Państwo – strona powinno w ramach obowiązujących środków w prawie krajowych doprowadzić do usunięcia stanu naruszenia i w miarę możliwości jego skutków (np. poprzez uchylenie tymczasowego aresztowania), a także podjąć środki zapobiegające takim naruszeniom w przyszłości, m.in. poprzez zmianę przepisów prawa, czy też zmianę ich interpretacji[1208].

Powyższe rozważania nie oznaczają jednak, że organy krajowe mają lekceważyć wyroki wydane przez ETPC w innych sprawach. Sądy państwa – sygnatariuszy Konwencji mają obowiązek stosowania zasad i metod interpretacji przyjętych w orzecznictwie strasburskim celem łagodzenia konfliktów pomiędzy prawem krajowym a prawem konwencyjnym. Należy zatem szeroko stosować wykładnię ETPC w orzecznictwie krajowym[1209]. Wskazuje na to m.in. art. 1 EKPC, który statuuje obowiązek przestrzegania praw człowieka określonych w Konwencji. Ich przestrzeganie jest natomiast możliwe wyłącznie w oparciu o interpretację treści EKPC dokonywaną przez ETPC także w innych sprawach[1210]. Niektórzy autorzy wskazują, że ETPC często nadbudowuje treścią normatywną prawa zawarte w Konwencji

[1206] K. Scheuring, *Precedens w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 261.
[1207] Zob. m.in. wyrok ETPC z dnia 13 lipca 2000 roku w sprawie Scozzari i Giunta przeciwko Włochom, skarga nr 39221/98, HUDOC.
[1208] Zob. wyrok TK z dnia 18 października 2004 roku, sygn. akt P 8/04, OTK 2004 Nr 9A, poz. 92.
[1209] Zob. wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 roku, sygn. akt K 11/10, OTK 2011 Nr 6A, poz. 60 oraz uchwałę SN z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. akt I KZP 19/10, OSNKW 2010 Nr 12, poz. 103.
[1210] Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *op. cit.*, s. 361.

tworząc precedensy prawotwórcze[1211]. Pomimo, że wykładnia Trybunału nie wiąże formalnie sądów krajowych, mają one obowiązek na podstawie art. 1 EKPC i art. 9 Konstytucji RP odczytywać normatywną treść praw konwencyjnych z orzeczeń ETPC. Warto dodać, że istotną rolę w odczytywaniu treści normatywnej praw konwencyjnych w kontekście stosowania EKPC odgrywają opinie doradcze wydawane przez ETPC na wniosek sądów krajowych. Ze względu jednak na to, że Polska nie ratyfikowała Protokołu nr 16 do EKPC, wprowadzającego instytucję wspomnianych opinii, polskie sądy z tego narzędzia korzystać nie mogą[1212].

Pewnym „wyłomem" od zasady wyłączności stwierdzenia faktu naruszenia Konwencji przez wyroki ETPC są tzw. „wyroki pilotażowe", które poza stwierdzeniem naruszenia standardów konwencyjnych wskazują na konieczność podjęcia środków przewidzianych w prawie krajowym, które mają zmierzać do usunięcia przyczyn naruszeń. Wyrok pilotażowy zawiera w swej treści zobowiązanie państwa do podjęcia środków, także wobec innych osób niż skarżący, których sprawy zawisły przed Trybunałem i dotyczą tego samego naruszenia. W istocie chodzi o podjęcie działań mających na celu usunięcie skutków naruszenia i zapobieżenie podobnym działaniom w przyszłości. Wyrok pilotażowy identyfikuje istnienie problemu (naruszenia) systemowego, które zaistniało w sprawie i może spowodować wniesienie większej ilości skarg oraz wskazuje (zazwyczaj w sentencji orzeczenia) na konieczność wprowadzenia środków o charakterze generalnym, odnoszących się do grupy osób wobec, których nastąpiły te same naruszenia lub mogą one nastąpić. Ma to na celu likwidację problemu w prawie krajowym oraz stworzenie środków kompensacyjnych, z których mogą skorzystać osoby pokrzywdzone określonym naruszeniem Konwencji. Pierwszy wyrok pilotażowy został wydanym w sprawie Broniowski przeciwko Polsce i dotyczył problemów związanych z roszczeniami zabużańskim[1213]. W sprawie tej Trybunał zobowiązał Polskę, aby „przez stosowne środki prawne i praktyki administracyjne stworzyć w krajowym porządku prawnym mechanizm utrzymujący właściwą równowagę między interesami właściciel oraz interesem

[1211] Zob. m.in. M. Balcerzak, *Zagadnienie precedensu w prawie międzynarodowym praw człowieka*, Toruń 2008, s. 146 oraz L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, *Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawa międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 171-172.

[1212] Szerzej na temat opinii doradczej ETPC zob. A. Ploszka *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Państwo i Prawo nr 10/2013, s. 89 i n. oraz A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Opinie doradcze w świetle Protokołu nr 16 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy nr 10/2014, s. 15 i n.

[1213] Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 roku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce, skarga nr 31443/96, HUDOC. Kolejnym „wyrokiem pilotażowym" były m.in. wyrok ETPC z dnia 19 czerwca 2006 roku w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce, skarga nr 35014/97, HUDOC, dotycząca czynszów regulowanych w polskich kamienicach.

ogólnym”[1214]. Kolejnym skutkiem „wyroku pilotażowego” jest zawieszenie wszystkich toczących się spraw na tym samym tle i oczekiwanie na wykonanie sprawy pilotażowej i podjęcie odpowiednich – zazwyczaj – legislacyjnych działań. W przypadku sprawy Broniowski przeciwko Polsce strony uzgodniły wysokość odszkodowania i uchwalono ustawę z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji *prawa* do *rekompensaty* z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[1215].

W doktrynie wyróżnia się również tzw. „wyroki quasi-pilotażowe” lub „wyroki co do zasad”, które identyfikują naruszenie systemowe oraz wskazują na środki potrzebne do jego usunięcia i kompensacji naruszeń wobec większej ilości skarżących, jednakże wskazanie środków generalnych nie następuje w sentencji wyroku, a w uzasadnieniu. Brak jest również skutku w postaci zawieszenia wszystkich toczących się spraw na tym samym tle[1216].

W tekście EKPC nie ma podstawy do wydawania wyroków pilotażowych. Są one tworem działalności orzeczniczej ETPC. Procedura ich wydawania została unormowana dopiero w 2011 roku poprzez zmianę Regulaminu Trybunału. Brak konwencyjnych podstaw prawnych wyroków pilotażowych powoduje, że wskazania co do działań podjętych w celu usunięcia naruszenia systemowego mają jedynie charakter wskazówek i zaleceń, nie są natomiast wiążące. To do państwa – strony Konwencji należy bowiem wybór środków usunięcia stwierdzonego naruszenia konwencyjnych praw człowieka.

EKPC nie przewiduje obowiązku państwa-strony wzruszenia prawomocnego orzeczenia w sytuacji, gdy w wyroku ETPC stwierdził, że zostało ono wydane z naruszeniem postanowień Konwencji. Nie przesądza również rodzaju środków prawnych, jakie powinny być podjęte w celu wykonania wyroku. Orzeczenia strasburskie nie wywołują skutku kasatoryjnego, nie prowadzą bezpośrednio do uchylenia lub stwierdzenia nieważności orzeczeń krajowych, a wskazują, że doszło do naruszenia konwencyjnych praw człowieka. Artykuł 41 EKPC wskazuje jedynie na konieczność zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie w takim zakresie, w jakim prawo państwa nie daje podstawy do przywrócenia stanu poprzedniego – sprzed naruszenia. Orzeczenie ETPC stwierdzające naruszenie EKPC może być podstawą wznowienia postępowania sądowego (na mocy art. 540 § 3 k.p.k. i art. 272 § 3 p.p.s.a.)[1217].

[1214] Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 roku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce, skarga nr 31443/96, HUDOC.
[1215] Dz. U. z 2005 roku Nr 169, poz. 1418.
[1216] Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *op. cit.*, s. 384.
[1217] Ustawodawca nie zdecydował się natomiast na wprowadzenie analogicznych rozwiązań do k.p.c. W kwestii tej wypowiedział się TK, który w wyroku z dnia 22 września 2015 roku w sprawie o sygn. akt SK 21/14, OTK Nr 8A, poz. 122, uznał art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku nie pozwala żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności wynikającej z naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, o którym ostatecznie orzekł ETPC, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W

Przy czym wznowienie postępowania jest tylko jedną z form wykonania wyroku Trybunału. Wykonanie orzeczenia ETPC może również polegać na zmianie praktyk administracji, zmianie legislacji, wypłacie zasądzonego odszkodowania, natychmiastowemu zakończeniu naruszania Konwencji. Możliwe jest łączenie kilku form wykonania wyroku na raz[1218].

Wątpliwości mogą budzić skutki różnej interpretacji TSUE z jednej strony i ETPC z drugiej, treści normy mającej wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd krajowy. UE nie może przystąpić do EKPC, ponieważ byłoby to niezgodne z prawem unijnym – o czym wypowiedział się TSUE w opinii 2/13 Trybunału z dnia 18 grudnia 2014 roku. Natomiast ETPC stanął na stanowisku, że „ochrona praw podstawowych zapewniania przez prawo wspólnotowe ma charakter ekwiwalentny do ochrony gwarantowanej przez EKPC"[1219]. Zdaniem ETPC w sytuacji, gdy mechanizm ochrony przewidziany prawem UE nie zostanie wykorzystany w pełnym zakresie (np. uprawniony organ krajowy odmówi wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym) i TSUE nie będzie miał okazji wypowiedzieć się na temat zarzutów, to ETPC może rozpatrzyć daną sprawę, ze względu na brak zastosowana domniemania ekwiwalentnej ochrony poprzez niewykorzystanie przez organ krajowy pełnego potencjału ponadnarodowego mechanizmu praw fundamentalnych. Z pewności jest to stanowisko koncyliacyjne wobec uprawnień TSUE i ETPC. Trybunał strasburski może zatem rozstrzygnąć sprawę z elementem unijnym, gdy nie wypowiedział się w tej kwestii TSUE w wyniku zaniechania przez organy krajowe skorzystania z procedury prejudycjalnej oraz gdy ochrona praw człowieka na poziomie unijnym okaże się w sposób oczywisty niewystarczająca (*manisfestly deficient*)[1220].

Umowa międzynarodowa w wyniku ratyfikacji i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Zarówno prawo pierwotne UE, jak i EKPC są zatem częścią prawa krajowego i powinny być stosowane przez sądy oraz organy administracji publicznej. Bezpośrednio stosowane jest również prawo wtórne

uzasadnieniu wyroku Trybunał jednoznacznie wskazał, że uwzględniając orzecznictwo SN, w szczególności treść uchwały z dnia 30 listopada 2010 roku w sprawie o sygn. akt III CZP 16/10, OSNC 2011 Nr 4, poz. 38, należy stwierdzić, że „dopuszczalne jest (…) wznowienie postępowania cywilnego po wyroku ETPC, jeżeli tylko stwierdzone w nim naruszenie można zakwalifikować jako jedną z ustawowych podstaw wznowienia".

[1218] Zob. J. Skrzydło, *Wykonanie wyroku ETPCz*, Europejski Przegląd Sądowy nr 11/2010, s. 8-9. Odnosząc się natomiast do możliwości wznowienia postępowania z uwagi na naruszenie prawa unijnego, to przyjąć należy, że jest ono traktowane na równi z naruszeniem prawa krajowego jako część systemu prawa wewnętrznego państwa członkowskiego. Sąd krajowy zobligowany jest zatem do badania, czy naruszenie prawa wspólnotowego w konkretnym przypadku stanowi przesłankę do wznowienia postępowania na tych samych zasadach jak naruszenie prawa krajowego (por. M. Wąsek-Wiaderek, *op. cit.*, s. 331).

[1219] Wyrok ETPC z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie Michaud przeciwko Francji, skarga nr 12323/11, HUDOC.

[1220] *Ibidem* oraz wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 roku w sprawie Bosphorus Airways przeciwko Irlandii, skarga nr 45036/98, HUDOC.

UE, co wynika z umowy akcesyjnej Polski (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP). TSUE i ETPC stoją na straży przestrzegania odpowiednio prawa unijnego i prawa konwencyjnego. Na tle tym pojawia się pytanie, czy związanie sądów krajowych wykładnią prawa dokonywaną przez TSUE i ETPC godzi w niezawisłość sędziego sądu krajowego skoro w swym orzeczeniu musi się on owej wykładni podporządkować? Kolejne pytanie w kontekście ograniczenia niezawisłości rodzi się na tle obowiązku sędziego sądu krajowego do skierowania pytania prejudycjalnego w razie powzięcia wątpliwości interpretacyjnych prawa wspólnotowego?

Powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym, a także poddanie jurysdykcji sądom międzynarodowym w sprawach dotyczących prawa ponadnarodowego stanowi konsekwencję przyjętych zobowiązań międzynarodowych. Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego". Poddanie się jurysdykcji TSUE i ETPC dotyczy wyłącznie materii traktatowej i konwencyjnej oraz funkcji i kompetencji przekazanej przez państwo członkowskie organom ponadnarodowym[1221]. Podział kompetencji pomiędzy sądy państw członkowskich a TSUE i ETPC w zakresie wykładni i stosowania odpowiednio prawa wspólnotowego i konwencyjnego jest zatem następujący: wykładnia należy do trybunałów, a stosowanie prawa – rozumiane jako zastosowanie normy prawa wspólnotowego i konwencyjnego do ustalonego stanu faktycznego – należy do sądu krajowego, który w danej sprawie jest związany wykładnią trybunału. Należy ponadto mieć na uwadze, że orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym przez TSUE jest dla sądu pytającego wiążące i obowiązkiem sądu jest jego uwzględnienie przy merytorycznym rozstrzyganiu sprawy. Niedopełnienie tego obowiązku jest naruszeniem prawa wspólnotowego.

Związanie sądów krajowych wykładnią prawa zawartą w orzeczeniach TSUE i ETPC stanowi ograniczenie zasady niezawisłości sędziowskiej. Nie ma ono natomiast takiego charakteru, aby dotykało jądra niezawisłości i w konsekwencji było ograniczeniem niedozwolonym. Podobnie jak w przypadku omówionych we wcześniejszej części pracy ograniczeń niezawisłości tak i tutaj jest to uzasadnione innymi celami, mającymi swoje podstawy w ustawie zasadniczej. Będą nimi art. 9 i art. 91 Konstytucji RP. Związanie umową międzynarodową wymaga jej bezpośredniego stosowania, na co składa się nie tylko tekst aktu prawnego, ale również dorobek orzeczniczy sądu międzynarodowego, który w procesie wykładni wypełni owe akty prawa międzynarodowego odpowiednią treścią. W przypadku UE mowa jest o *acquis communautaire*, który obejmuje nie tylko prawo pierwotne i wtórne, ale również orzecznictwo TSUE. Podkreśla się, że państwo członkowskie związane jest całym

[1221] Zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. akt K 18/04, OTK 2005 Nr 5A, poz. 49.

aquis. Także ETPC rozpatrując skargi wypełnia treścią postanowienia konwencyjne. W istocie, gdyby sądy krajowe nie były związane wykładnią zawartą w orzecznictwie TSUE i ETPC nie było mowy o przestrzeganiu prawa ponadnarodowego na straży, którego stoją ww. trybunały. Nie można byłoby bowiem wykluczyć sprzeczności w interpretacjach prawa unijnego i konwencyjnego pomiędzy sądami krajowymi a trybunałami, a także pomiędzy sądami w poszczególnych państwach. Stosowanie wskazanych aktów międzynarodowych byłoby zatem jedynie iluzoryczne. Orzecznictwo sądów międzynarodowych jest bowiem częścią całego dorobku prawnego danej gałęzi prawa międzynarodowego.

Ponadto w omawianej relacji niezawisłość sędziów krajowych „zderza się" z niezawisłości sędziów sądów międzynarodowych. Wykładnia prawa unijnego i konwencyjnego, którą związany jest sędzia krajowy dokonywana jest przez innego sędziego, który również ma przymiot niezawisłości. Nie możemy zatem mówić, iż sprawa z elementem unijnym lub konwencyjnym została rozstrzygnięta bez poszanowania tej ustrojowej zasady. Wręcz przeciwnie. Jednakże akcenty niezawisłości przy jej rozstrzygnięciu zostały rozłożone pomiędzy sędziego krajowego a sędziego międzynarodowego.

Co się natomiast tyczy obowiązku wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym przypomnieć trzeba, że obowiązek dokonywania wykładni prawa unijnego w pierwszej kolejności spoczywa na sądach krajowych, które owo prawo stosują. Dopiero, gdy pojawią się racjonalne i istotne wątpliwości interpretacyjne należy wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Kwestia zwrócenia się z tym pytaniem ma zatem charakter subsydiarny. Anna Wrozumska wskazuje, że przesłanką wystąpienia z pytaniem jest powzięcie wątpliwości co do wykładni prawa unijnego, a nie rozbieżności w orzecznictwie[1222].

Podsumowując, związanie sędziego sądu krajowego wykładnią prawa unijnego lub konwencyjnego albo prawa krajowego z elementami prawa unijnego lub konwencyjnego dokonywana przez TSUE i ETPC stanowi dozwolone ograniczenie niezawisłości sędziowskiej. Oba systemy prawa – unijny i konwencyjny, są przez polskich sędziów stosowane na zasadzie przestrzegania zobowiązań międzynarodowych (art. 9 Konstytucji RP). Wskazane systemy prawa to nie tylko konkretne akty, ale również szerokie orzecznictwo trybunałów luksemburskiego i strasburskiego. Zarówno TSUE, jak i ETPC dbają, aby prawo na gruncie, których pełnią swoje funkcje jurysdykcyjne, było rozumiane jednolicie przez sądy i organy krajowe. Jednolitość ta zapewnia bezpieczeństwo pewności obrotu prawnego i równości wobec prawa. Obywatele różnych krajów powinni mieć bowiem zapewnione gwarancje, że nie

[1222] A. Wyrozumska, *Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 91, 188 ust. 2 i 193 Konstytucji RP. Glosa do postanowienia TK z dnia 19 grudnia 2006 r., P37/05*, Europejski Przegląd Sądowy nr 3/2007, s. 41.

spotkają się z mniejszą ochroną prawną na podstawie tych samych norm prawa unijnego lub konwencyjnego, od której ma miejsce w innych państwach członkowskich.

Rozdział II: Nadzór administracyjny jako zagrożenie dla realizacji niezawisłości sędziowskiej

2.1 Pojęcie nadzoru administracyjnego

Sfera pełnionego urzędu w ramach, której sędzia jest niezawisły obejmuje czynności orzecznicze i administracyjne, które mają zmierzać do efektywnego przeprowadzenia postępowania i wydania orzeczenia. Czynności administracyjne dotyczą m.in. wyznaczania terminów rozprawy, zmiany ustalonych terminów, wykonywania zarządzeń, itp. W niektórych z tych spraw sędzia podlega nadzorowi w ramach, którego istnieje możliwość wydawania poleceń. Podkreślić jednak należy, że polecenia te nie mogą odnosić się do merytorycznego prowadzenia sprawy, co oznacza, iż ich treść nie może wpływać na kierunek rozstrzygnięcia, nawet w sposób pośredni. Już w okresie dwudziestolecia międzywojennego dostrzegano, że sędzia w pełnieniu swego urzędu w istocie nie ma zwierzchnika, a z pewnością nie jest nim prezes sądu albo sędzia sądu wyższej instancji[1223]. Wskazywano, że niezależność sumienia sędziego, niemożność wydawania mu rozkazów przez kogokolwiek, brak hierarchii urzędniczej są zasadniczymi różnicami pomiędzy sędzią a urzędnikiem[1224]. Poglądy te korespondują ze stanowiskiem ETPC, którego zdaniem niezawisłość sędziowska wymaga niezależności nie tylko na zewnątrz – przed nadmiernymi wpływami spoza wymiaru sprawiedliwości, ale także od wewnątrz – przed dyrektywami lub naciskami ze strony sędziów lub osób, które mają obowiązki administracyjne w sądzie, takie jak prezes sądu albo przewodniczący wydziału[1225].

Jednocześnie organy władzy sądowniczej mają określoną strukturę organizacyjną oraz są wyposażone w pewne środki materialne i budżetowe. Potrzeba zapewnienia sądom odpowiednich środków niezbędnych do wykonywania przez nich zadań, w szczególności w zakresie realizowania postulatu sprawności postępowania zawarta jest w wielu aktach międzynarodowych. Tytułem przykładu należy wskazać choćby Europejską Kartę Ustawowych

[1223] A. Mogilnicki, *Sędzia a urzędnik*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 9/1931, s. 116.
[1224] *Ibidem*.
[1225] Zob. m.in. wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 roku w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, skarga nr 8014/07, HUDOC.

Zasad Dotyczących Sędziów, czy też zalecenie nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów przyjęte w dniu 13 października 1994 roku, w którym podkreślono potrzebę zapewnienia odpowiednich środków materialno-technicznych, umożliwiających sędziom wymierzanie sprawiedliwości. W związku z tym sądy musza posiadać administrację zarządzającą tymi środkami, która będzie podlegała nadzorowi. Nadzór ten nie może jednak naruszać odrębności władzy sądowniczej, w szczególności nie może dotyczyć wymiaru sprawiedliwości oraz nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej poprzez wymieranie presji lub ingerowanie w czynności sędziego zmierzające do wydania orzeczenia określonej treści.

Pojęcie nadzoru administracyjnego nie zostało ściśle zdefiniowane w ustawodawstwie. Definicją tą nie operuje również Konstytucja RP. W doktrynie prawa administracyjnego pod pojęciem nadzoru rozumie się układ wzajemnych zależności organów sprawujących administrację publiczną, polegających na możliwości władczego wkroczenia w działalność jednostki nadzorowanej przez jednostkę nadzorującą w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem[1226]. Zdaniem Jana Zimmermana istotą nadzoru jest „wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, które jest obserwowane przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzoru, z którym porównuje się takie zachowanie"[1227]. W zakresie tych konsekwencji w ocenie autora organ nadzorczy stosuje „środki nadzoru, którym są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego"[1228]. Nadzór administracyjny obejmuje zatem dwa aspekty. Pierwszy z nich dotyczy kontroli organu nadzorującego według określonych kryteriów. Natomiast drugi aspekt wiąże się z władczym oddziaływaniem na czynności organu nadzorowanego za pomocą wskazanych środków określonych w przepisach prawa. Przy czym uprawnienia nadzorcze dzielą się na „środki oddziaływania merytorycznego" (np. prawo uchylania rozstrzygnięć) i „środki nadzoru personalnego" (np. prawo do zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki). Przy braku wyraźnego sformułowania takich środków w przepisach prawa, organ nadzorujący może jedynie próbować wpływać na podmiot nadzorowany w sposób niewładczy np. poprzez zwrócenie uwagi[1229].

Nadzór administracyjny nad działalnością sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości i prezesi sądów. Tak kształt nadzoru dotyczy wyłącznie sądów powszechnych. Nadzór Ministra

[1226] Zob. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 263.
[1227] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 180.
[1228] *Ibidem*.
[1229] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 80-81.

Sprawiedliwości nie obejmuje sądów administracyjnych i SN, gdzie za funkcje nadzorcze odpowiedzialni są odpowiednio: Prezes NSA i Pierwszy Prezes SN[1230]. Za potrzebą istnienia nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów opowiedział się TK, który nie tylko uznał za zgodną z ustawą zasadniczą samą konstrukcję nadzoru, ale również podkreślił potrzebę jego funkcjonowania. Trybunał wskazał, że konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tej przyczyny, iż sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, ma określoną strukturę składającą się z sędziów (oraz z innych pracowników) i jest wyposażony w pewne środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać pewnej weryfikacji, której formą jest właśnie nadzór administracyjny. Zdaniem TK nadzór nie narusza zasady podziału i równowagi władz, gdy ingerencja ministra w działalność sądów dotyczy jedynie administracji tych podmiotów, a zatem, gdy nie wkracza w sferę niezawisłości sędziowskiej[1231]. TK podkreślił równocześnie, że „władza sądownicza, mimo swego odizolowania w zakresie orzekania od pozostałych władz, nie jest całkowicie odseparowana od nich, jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym, choć zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona (…) wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów ze strony innych organów państwowych może być dokonywane wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i musi być właściwie uzasadnione merytorycznie”[1232].

W mojej ocenie pojęcie „nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów” w kontekście definicji wypracowanej przez doktrynę prawa administracyjnego nie jest właściwe. Zdaje sobie sprawę, że sądy, które zostały wyposażone w środki materialne i budżetowe powinny podlegać pewnej kontroli w zakresie ich wykorzystania. Jednakże nadzór administracyjny ze względu na swój charakter i władcze oddziaływanie z elementami dyscyplinowania może naruszać zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Właściwszym terminem w tym zakresie było „kierownictwo działalnością administracyjną sądów”, rozumiane jako planowanie i koordynacja pracy, zapewnienie sprawnego działania, a także zapewnienie związków pomiędzy organami kierowniczymi a kierowanymi[1233].

Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia „nadzoru administracyjnego”, to podaje definicję „działalności administracyjnej sądów”. Zgodnie z art. 8 p.u.s.p. działalność

[1230] Jeżeli natomiast chodzi o nadzór administracyjny nad sądami wojskowymi, to zgodnie z art. 5 § 2 p.u.s.w. „Zwierzchni nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej sprawuje Minister Sprawiedliwości”.
[1231] Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.
[1232] *Ibidem*.
[1233] Zob. K. Sobieralski, *Nadzór w sądownictwie* [w:] *Nadzór administracyjny*, red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 304, 315.

administracyjna sądów polega na: 1) zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd powszechny wymiaru sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz SN oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw lub przez wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe lub prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy ją konstytuującej wynika, że jest ono stosowane bezpośrednio, a także 2) zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd tych zadań. Z pewnością zarysowana definicja szeroko określa pojęcie „działalności administracyjnej sądów". Omawiane pojęcie zostało poddane analizie przez TK w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, w którym Trybunał wskazał, że działalność administracyjna sądów może być rozumiana szeroko lub wąsko. Administracją sądową *sensu stricto* jest: „dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu", a także „pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądzenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń)"[1234]. Natomiast działalnością administracyjną sądu *sensu largo*, zdaniem TK, jest: kontrolowanie właściwego toku urzędowania, weryfikacja stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwanie nad przestrzeganiem obowiązków przez pracowników sądu (w tym sędziów) oraz analizowanie orzecznictwa[1235]. Można zatem stwierdzić, że działalność administracyjna sądów, w ocenie Trybunału, to szeroko rozumiana aktywność sądu nieobejmująca jednak swoim zakresem czynności merytorycznych związanych z rozstrzyganiem spraw sądowych[1236].

Moim zdaniem regulacje ustawowe określające pojęcie „działalności administracyjnej sądów" nie spełniają postulatu dostatecznej określoności użytych zwrotów. Dotyczy to przede wszystkim terminów takich jak: „zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sądów", czy też „zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądów". Wątpliwości tych nie rozwiązuje również interpretacja tego pojęcia dokonana przez TK, która nie zawiera wyczerpującego wyliczenia czynności administracyjnych sądów, nad którymi dozwolony jest nadzór oraz czynności związanych z

[1234] OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.
[1235] *Ibidem*.
[1236] Zob. M. Radajewski, *Stwierdzenie uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2018, s. 58-59.

kierownictwem postępowania. Bogusław Banaszak wskazuje na brak podania w zakresie definicji działalności administracyjnej sądów elementów doprecyzowujących to pojęcie, które nie jest przecież wymierzaniem sprawiedliwości, tak aby jasno rozdzielić oba te terminy. Autor zastanawia się, czy pod ustawowym pojęciem działalności administracyjnej kryją się tylko czynności administracyjne *sensu stricto*, czy również czynności związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości takie, jak analiza odroczeń spraw, koncentracji materiału dowodowego sprawy, rytmiczności wyznaczania posiedzeń, itp.[1237] Brak skonkretyzowania w p.u.s.p. jakie czynności należą do pojęcia „działalności administracyjnej sądów" rodzi zatem duże ryzyko posługiwania się tą instytucją w celu wpływania na wymiar sprawiedliwości, co prowadzi do naruszenia niezawisłości sędziowskiej. Pamiętać bowiem należy, że ustrojodawca nie ogranicza niezawisłości sędziowskiej jedynie do sfery wyrokowania, ale odnosi niezawisłość do pełnienia urzędu. Z tych przyczyn pewne czynności, które wiążą się z zapewnieniem sprawności postępowania mogą być czynnościami, na które rozciąga się niezawisłość sędziowska.

Problemu nie rozwiązuje sformułowanie użyte w art. 9b p.u.s.p. stanowiące, że „czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesorzy sądowi są niezawiśli". Przepis ten wskazuje jednoznacznie, iż sfera orzecznicza, gdzie sędziowie są niezawiśli jest wolna od nadzoru administracyjnego. Jednakże związki pomiędzy sferą orzeczniczą a administracyjną są niejednokrotnie trudne do uchwycenia, a ponadto wiele czynności ma charakter mieszany. Proces wymierzania sprawiedliwości jest procesem złożonym. Często nie da się jednoznacznie wskazać czynności, które mają *stricte* charakter orzeczniczy, a które administracyjny. Podział te nie jest podziałem dychotomicznym. Zauważa to również TK, którego zdaniem „pełne rozdzielenie obu sfer nie jest łatwe. Zdarza się, że funkcje administracyjne i jurysdykcyjne stykają się ze sobą"[1238]. Prawo o ustroju sądów powszechnych w definicji działalności administracyjnej sądów nie wylicza jakie czynności mają charakter administracyjny. Nieostrość tej definicji stwarza uzasadnione ryzyko, że pomimo treści art. 9b p.u.s.p. czynności z zakresu nadzoru administracyjnego będą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesorzy sądowi są niezawiśli

De lege ferenda należy wprowadzić w p.u.s.p. jasno wytyczoną granicę pomiędzy czynnościami administracyjnymi, nad którymi rozciąga się nadzór, a czynnościami wchodzącymi

[1237] B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, Przegląd Sejmowy nr 5/2012, s. 72. Podobne wątpliwości wyraża Stanisław Dąbrowski w: S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2014, s. 17.
[1238] Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. akt K 11/93, OTK 1993, poz. 37.

w zakres pełnienia urzędu przez sędziego poprzez wyczerpujące wyliczenie tych pierwszych. Pozwoliłoby to na hamowanie zapędów władzy ustawodawczej nad rozszerzaniem nadzoru administracyjnego o zakres, który nie przynależy wyłącznie do administracji sądowej, a dotyka również działalności orzeczniczej, w której sędziowie są niezawiśli. Autor z okresu dwudziestolecia międzywojennego Stanisław Gołąb wskazywał, że administracja sądowa obejmuje: organizowanie sądów, rozdział agend sądowych, czuwanie nad należytym tokiem urzędowania w sądach. Z kolei jurysdykcja sądowa, zdaniem autora, polega na wykonywaniu tzw. pieczy prawnej, w granicach określonych, tj. kierowanie postępowaniem sądowym, rozstrzyganie *in merito*, władzę egzekucyjną, policyjną i publicznego stwierdzania[1239]. Również TK podkreśla, że nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdziału wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków i biegłych). Sprawy te są bowiem nierozerwalnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie wyłączne kompetencje powinny zostać zastrzeżone na rzecz sędziów sprawozdawców, przewodniczących wydziałów bądź prezesów sądów, ale nie w ramach nadzoru administracyjnego, ale w ramach kierownictwa postępowaniem[1240]. Agnieszka Gajda proponuje swoisty test służący rozgraniczeniu tych dwóch rodzajów czynności w postaci ustalenia, które z nich mogą mieć wpływ na rzeczywiste wykonywanie prawa do sądu. Zdaniem autorki „niedopuszczalne jest (…) objęcie nadzorem Ministra Sprawiedliwości tych wszystkich czynności administracyjnych podejmowanych przez sąd, które związane są (bezpośrednio lub pośrednio) z wykonywaniem przez jednostkę jej konstytucyjnego prawa do sądu. Wydaje się bowiem, że niezależność i niezawisłość powinny być skorelowane nie tyle z funkcją władzy sądowniczej, którą jest np. sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ile z wykonywaniem prawa do sądu”[1241].

Prawo o ustroju sądów powszechnych dzieli nadzór administracyjny nad sądami na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny, wskazując że pierwszy z nich sprawują prezesi sądów natomiast drugi Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub w zakresie nadzoru nad prowadzeniem ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego – referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 9a p.u.s.p.) Do zadań nadzoru wewnętrznego należy w szczególności badanie sprawności postępowań w poszczególnych sprawach, kontrola

[1239] S. Gołąb, *Prawa Państwa Polskiego. Zeszyt VIIA. Ustrój Sądów Cywilnych*, Kraków 1922, s. 394.
[1240] Zob. wyrok TK z dnia 8 maja 2014 roku, sygn. akt U 9/13, OTK 2014 Nr 5A, poz. 51.
[1241] A. Gajda, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.11.2013 r. (K 31/12)*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2014, s. 15.

działalności sekretariatów wydziałów, badanie prawidłowości przydzielania sędziom, asesorom sądowym i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą. oraz wizytacje i lustracje, obejmujące zagadnienia z zakresu działalności administracyjnej sądu lub wydziału (art. 37b). Natomiast nadzór zewnętrzny, w głównej mierze polega na nadzorowaniu wyników pracy nadzorczej prezesów sądów i obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje ponadto wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, a także czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów (art. 37f). Zasady sprawowania nadzoru pozostawiono do regulacji rozporządzeniem, co budzi uzasadnione wątpliwości co do określoności przepisów prawa i standardów w zakresie wytycznych do rozporządzeń. W istocie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych[1242] samodzielnie reguluje cały kompleks zagadnień, nie kierując się wytycznymi, czy też wskazówkami zawartymi w p.u.s.p., których *de facto* w tym zakresie nie ma[1243]. Powyższe rozporządzenie reguluje zatem zagadnienia należące do materii ustawowej[1244].

Odnosząc się do powyższych regulacji wskazać należy przede wszystkim, że konstrukcja nadzoru wewnętrznego i zewnętrznego sprawia, że centralnym organem nadzorczym jest Minister Sprawiedliwości. Prezesi sądów sprawujący nadzór wewnętrzny są powoływani przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie dyskrecjonalnych kryteriów i w podobny sposób mogą być odwołani. Sposób powołania i odwołania prezesów sądów stwarza poczucie ich zależności od władzy wykonawczej[1245]. Poczucie to wzmacnia również treść art. 22 § 2 p.u.s.p., który stanowi, że „w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu, prezes sądu podlega prezesowi sądu przełożonego oraz Ministrowi Sprawiedliwości", co tworzy swoistą drabinę hierarchicznego podporządkowania. Natomiast służbę nadzoru poprzez, którą Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór zewnętrzny tworzą sędziowie i w określonym zakresie referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. W istocie osoby te stają się

[1242] Dz. U. z 2021 roku, poz. 1166, tekst jedn.
[1243] TK uznał za konstytucyjnie niedopuszczalne takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy [...], lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień [...], co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek" (wyrok TK z dnia 22 września 1997 roku, sygn. akt K 25/97, OTK 1997 Nr 3-4, poz. 120).
[1244] Por. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją…, op. cit*., s. 77-78.
[1245] Szerzej na ten temat w dalszej części pracy.

urzędnikami podporządkowanymi Ministrowi Sprawiedliwości, który jest ich zwierzchnikiem służbowym. *De facto* tracą zatem status niezawisłości[1246]. Tak więc fakt, że niezawiśli sędziowie są nadzorowani bezpośrednio przez innych niezawisłych sędziów jest fikcją. Tak naprawdę ustawodawca tworzy łańcuch powiązań, który powoduje, że całość nadzoru administracyjnego spoczywa w rękach organów władzy wykonawczej. Mianowicie prezes sądu kieruje działalnością administracyjną sądu w zakresie odpowiadającym nadzorowi wewnętrznemu oraz jest zwierzchnikiem służbowym sędziów (art. 22 § 1 pkt 1 lit. a i b p.u.s.p.). W tym zakresie prezes sądu podlega prezesowi sądu przełożonego oraz Ministrowi Sprawiedliwości (art. 22 § 2). Z kolei Minister Sprawiedliwości podlega Prezesowi Rady Ministrów jako kierownikowi rządu. Jak słusznie zauważa Ryszard Piotrowski skoro prezes sądu podlega Ministrowi Sprawiedliwości, to za jego pośrednictwem Ministrowi podlegają również wszyscy sędziowie, a za pośrednictwem Ministra podlegają one z kolei premierowi[1247]. Sytuacja taka jest nie do zaakceptowania w systemie trójpodziału władzy, ponieważ narusza niezależność władzy sądowniczej. Należy podkreślić, że Konstytucja RP nie przewiduje jakiegokolwiek oddziaływania władzy wykonawczej na władzę sądowniczej, poza uprawnieniami Prezydenta RP do powoływania sędziów oraz prezesów SN i prezesa NSA. Znamienne, że ustawa zasadnicza nie wskazuje na jakiekolwiek kompetencje Ministra Sprawiedliwości stanowiące choćby pochodną nadzoru administracyjnego. Brak takowych w art. 146, art. 148 i art. 187 Konstytucji RP, stanowiących odpowiednio zadania Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów oraz dotyczących członkostwa Ministra Sprawiedliwości w KRS.

Reasumując, zasada trójpodziału władz nie eliminuje całkowicie powiązań władzy sądowniczej z władzą wykonawczą i władzą ustawodawczą. Instytucje będące owymi powiązaniami nie mogą jednak naruszać zasad niezależności i odrębności władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziowskiej – zarówno w wymiarze orzeczniczym, jak i organizacyjnym oraz ustrojowym. Jak słusznie wskazał Wojciech Sokolewicz, z art. 173 Konstytucji RP „da się wyprowadzić (…) wniosek, że zamiarem twórców konstytucji było nie tylko zakazanie jakiegokolwiek konstytucyjnie nieprzewidzialnego (bo opartego np. tylko na ustawie zwykłej) wpływu »władz« na judykatywę, ale przy tym zachowanie ścisłej funkcjonalnej odrębności władzy sądowniczej, tzn. powierzania – nawet wyjątkowo i fragmentarycznie – kompetencji

[1246] Więcej na ten temat zawarłem w części poświęconej stałości zawodu sędziego w aspekcie nieprzenoszalności sędziego.
[1247] Zob. R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 178.

istotnych dla funkcji tej władzy organom spoza tego segmentu struktur państwa”[1248]. Dotychczasowe orzecznictwo TK w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami skłania natomiast do refleksji, że nie widzi on całej perspektywy odrębności władzy sądowniczej. Ogranicza bowiem sferę wolną od nadzoru administracyjnego jedynie do niezależności funkcjonalnej. Zapomina natomiast w tym kontekście o odrębności organizacyjnej i ustrojowej[1249]. TK wskazał, że nie wszystkie działania sądu maja charakter wymierzania sprawiedliwości, a zatem nie wszystkie wymagają przymiotu niezawisłości[1250]. Za nieodnoszące się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości Trybunał wymienił kompetencje budżetowe sądów. Zauważył przy tym, że mają one znaczenie z punktu widzenia odrębności zasady podziału i równowagi władz[1251]. Tym samym Trybunał dopuścił ingerencję Ministra Sprawiedliwości w sferę działania sądów jeżeli nie będzie ona naruszać konstytucyjnych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz „pod warunkiem że ustawodawca stworzy gwarancje, by działania nadzorcze ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie”[1252]. TK dokonał modyfikacji treści art. 173 Konstytucji RP poprzez okrojenie niezależności sądów jedynie do niezależności funkcjonalnej, czy też sfery judykacyjnej podczas, gdy obejmuje ona również sferę administracyjną. Sam pogląd dotyczący dopuszczalności nadzoru administracyjnego nad sferą pozajudykacyjną zasługuje na aprobatę. Powierzenie go jednak organowi władzy wykonawczej godzi w niezależności sądów, które jako odrębna władza o szczególnym charakterze powinna być „odseparowana” od pozostałych władz.

Zgodzić należy się z TK, iż władza sądownicza ma określoną strukturę, jest wyposażona w określone środki materialne i budżetowe. Musi mieć zatem określoną administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji[1253]. Nie można natomiast zaaprobować poglądu Trybunału, iż nadzór ten można powierzyć Ministrowi Sprawiedliwości. Nadzór administracyjny organu władzy wykonawczej zawsze będzie naruszał odrębność organizacyjną i ustrojową, należącą przede wszystkim do sfery administracji sądowej.

[1248] W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 153.
[1249] Zob. wyroki TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3 i z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. akt K 27/12, OTK 2013 Nr 3A, poz. 29.
[1250] Zob. wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 roku, sygn. akt Kp 2/05, OTK 2005 Nr 10A, poz. 114.
[1251] Zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.
[1252] *Ibidem*.
[1253] Zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.

2.2 Środki nadzoru stanowiące zagrożenie dla realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej

O ile stworzony przez ustawodawcę model nadzoru administracyjnego nad sądami poprzez powierzenie go organowi władzy wykonawczej oraz nierozdzielenie w sposób jasny sfery administracyjnej od sfery judykacyjnej narusza przede wszystkim zasadę niezależności władzy sądowniczej, to szczególnie niebezpieczne dla niezawisłości sędziowskiej są ustawione środki nadzoru nad sądami. Nadzór administracyjny stał się zakusem do kierowania wymiarem sprawiedliwości, o czym przekonujemy się w zasadzie od chwili uchwalenia Konstytucji RP w 1997 roku, od kiedy to nadzór Ministra Sprawiedliwości sukcesywnie wzrasta przekraczając już dawno granice sfery judykacyjnej, a obecnie osiągając „masę krytyczną". Naruszenie niezawisłości w tym kontekście nie jest wcale trudne wobec braku wypracowania jednoznacznej granicy pomiędzy sferą administracyjną a judykacyjną.

Omawiając środki nadzoru, które stanowią zagrożenie dla realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej rozpocząć należy od uprawnień prezesa sądu w ramach sprawowanego przez niego nadzoru wewnętrznego. W jego ramach prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym sędziów (art. 21 § 1 lit b p.u.s.p.), bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach (art. 37b § 1 pkt 1) i w tym zakresie ma prawo wglądu w czynności sądów, możliwość żądania wyjaśnień oraz usunięcia uchybień oraz bycia obecnym na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności (art. 37 § 1), posiada uprawnienie do uchylania czynności administracyjnych niezgodnych z prawem, naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowych (art. 37 § 3). Sędzia nie może, powołując się na zasadę niezawisłości sędziowskiej, uchylić się od wykonania poleceń w zakresie czynności administracyjnych, jeżeli z mocy przepisów ustawy należą do obowiązków sędziowskich, a także poleceń dotyczących sprawności postępowania sądowego (art. 72).

Przede wszystkie powyższe środki nadzoru posługują się zwrotami niedookreślonymi pozwalającymi na ich swobodną interpretację. Tytułem przykładu należy stwierdzić, że ustawodawca nie wskazuje jakie dokładnie czynności, które są niezgodne z prawem, naruszają sprawność postępowania lub są niecelowe, może uchylić prezes sądu. Teoretycznie nie można wykluczyć, iż będą to na przykład czynności: wyznaczenia posiedzeń sądu, zawieszenia postępowania, odroczenia ogłoszenia orzeczenia, itp., które są czynnościami *stricte* z zakresu wymierzania sprawiedliwości, dotyczące kierownictwa postepowaniem, a więc tam gdzie sędzia jest niezawisły. Tego rodzaju ewentualne uchybienia sędziego mogą stanowić jedynie podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nie powinny być przedmiotem nadzoru nad

działalnością administracyjną. Już samo istnienie uprawnienia prezesa sądu do wglądu w czynności toczącej się sprawy, czy też możliwość żądania wyjaśnień powoduje, iż na sędzim spoczywa presja rozstrzygnięcia sprawy w sposób pożądany przez kierownictwo. Aktualne pozostaje stanowisko, że „podzielając troskę o realizację celów postępowania sądowego (lepszą sprawność, przestrzeganie koncentracji materiału dowodowego sprawy, należyte przygotowanie rozprawy, dobrą znajomość akt rozpoznawanej sprawy, rytmiczne wyznaczanie posiedzeń, terminowe sporządzanie uzasadnień orzeczeń) nie sposób uznać, aby cele te mogły być objęte pojęciem działalności administracyjnej sądu”[1254]. Czynności podejmowane w ramach nadzoru administracyjnego powinny dotyczyć wyłącznie uprawnień sfery administracji sądowej oraz mieć charakter precyzyjny, jasny. Natomiast wszystkie te czynności, które nie stanowią wyrokowania w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, ale są czynnościami służącymi tej funkcji powinny być objęte ochroną odnoszącą się do sfery niezawisłości sędziowskiej[1255].

Nadzór wewnętrzny sprawowany przez prezesa sądu podlega z kolei kontroli Ministra Sprawiedliwości w ramach sprawowanego przez niego nadzoru zewnętrznego. Zgodnie bowiem z art. 37f § 1 p.u.s.p. „Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego”. Ponadto Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia (art. 37g § 1 pkt 3). Co więcej, Minister Sprawiedliwości posiada środki dyscyplinujące w razie poczynienia oceny, iż nadzór wewnętrzny jest sprawowany nieprawidłowo. Może w tym zakresie zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 2) oraz może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu apelacyjnego uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych i żądać usunięcia jego skutków (art. 37ga § 1). Minister Sprawiedliwości dokonuje również według własnych kryteriów oceny informacji rocznej prezesa sadu apelacyjnego o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, i przyjmuje tę informację albo odmawia jej przyjęcia (art.

[1254] T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski (red.), *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2009, s. 100.

[1255] Przykładowo w wyroku z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. akt SNO 3/15, LEX nr 1656523, SN uznał, że polecenie uprawnionego organu sądu określającego liczbę spraw miesięcznie wyznaczanych przez sędziów na wokandę nie może mieć charakteru bezwzględnie obowiązującego. Takie zarządzenie może przybrać jedynie formę zalecenia z pozostawieniem sędziom koniecznego marginesu swobody.

37h § 2). Ocena negatywna może być powodem obniżenia dodatku funkcyjnego, a ocena pozytywna może wiązać się z jego podwyższeniem. Przy czym prezes sądu apelacyjnego, któremu odmówiono przyjęcia informacji rocznej, może w terminie czternastu dni od dnia poinformowania go o tym złożyć Ministrowi Sprawiedliwości pisemne zastrzeżenie. W takiej sytuacji Minister w terminie miesiąca od dnia złożenia zastrzeżenia przyjmuje informację roczną albo przekazuje sprawę do rozpoznania KRS, zawiadamiając prezesa sądu o sposobie rozpatrzenia zastrzeżenia. W przypadku uwzględnienia zastrzeżenia przez KRS w całości Minister Sprawiedliwości przyjmuje informację roczną (art. 37h § 5 i 6).

Opisana wyżej instytucja swoistego „nadzoru nad nadzorem" powoduje, że Minister Sprawiedliwości faktycznie pozostaje jedynym centralnym organem nadzorczym nad działalnością sądów powszechnych. Nadzór wewnętrzny wykonywany jest bowiem przez prezesów sądów podległych w tym zakresie Ministrowi Sprawiedliwości w ramach nadzoru zewnętrznego. Podległość ta wyraża się przede wszystkim w środkach dyscyplinujących wobec prezesów sądów, których zastosowanie leży w uznaniowej decyzji Ministra. Ustawodawca nie określa bowiem właściwe żadnych kryteriów oceny prawidłowości sprawowanego nadzoru wewnętrznego oraz informacji rocznej prezesa sądu apelacyjnego o działalności sądów, działających na obszarze apelacji. Brak tych kryteriów może powodować nieuzasadnione naciski Ministra Sprawiedliwości na prezesów sądów w kontekście sprawowania nadzoru wewnętrznego wpisującego się w wymagania władzy wykonawczej. Naciski te wzmacniają skutki jakie mogą wywołać środki dyscyplinujące wobec prezesów sądów, w tym lustracji sądu, wydziału sądu, działalności nadzorczej prezesa sądów, a w razie nieprzyjęcia informacji rocznej – nawet obniżenie dodatku funkcyjnego.

Za kolejny element nadzoru administracyjnego nad sądami przez Ministra Sprawiedliwości należy uznać procedurę powoływania i odwoływania prezesów sądów. W momencie wejścia w życie p.u.s.p. w 2001 roku prezesa sądu apelacyjnego powoływał Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji. W razie wydania przez zgromadzenie ogólne negatywnej opinii o kandydacie, Minister Sprawiedliwości mógł go powołać po uzyskaniu pozytywnej opinii KRS. Negatywna opinia KRS była dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca. Natomiast wiceprezesa sądu apelacyjnego powoływał Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu. Analogiczne regulacje przewidziane były dla trybu powołania prezesa i wiceprezesa sądu okręgowego oraz prezesa i wiceprezesa sądu rejonowego. Zmiany dotyczą organów opiniujących. W przypadku prezesa sądu okręgowego Minister musiał uzyskać opinię zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu i opinię prezesa

przełożonego sądu apelacyjnego, a w przypadku prezesa sądu rejonowego opinię kolegium przełożonego sądu okręgowego i prezesa przełożonego sądu okręgowego. W obu przypadkach zachowano możliwość powołania prezesa pomimo negatywnej opinii o kandydacie ww. organów po uzyskaniu pozytywnej opinii KRS. Wiceprezesa sądu okręgowego powoływał Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu okręgowego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu i opinii prezesa przełożonego sądu apelacyjnego. Wiceprezesa sądu rejonowego powoływał Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu rejonowego, po zasięgnięciu opinii kolegium przełożonego sądu okręgowego i prezesa przełożonego sądu okręgowego. Regulacje te uległy zasadniczej zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw[1256]. Na ich mocy prezesa sądów wszystkich szczebli powołuje Minister Sprawiedliwości bez uzyskania wiążącej opinii innego organu. Natomiast wiceprezesa sądów wszystkich szczebli powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu. Również i w tym zakresie Minister nie występuje do innego organu celem uzyskania wiążącej opinii.

W wyniku ostatnich nowelizacji p.u.s.p. doszło również do istotnych zmian w przedmiocie trybu odwoływania prezesa i wiceprezesa sądu. Od początku uchwalania p.u.s.p. prezes i wiceprezes sądu mógł być odwołany przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub gdy dalsze pełnienie przez prezesa jego funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Odwołanie prezesa i wiceprezesa następowało po zasięgnięciu opinii KRS, która nie była jednak dla Ministra wiążąca. W wyniku zmiany w 2004 roku negatywna opinia KRS stała się dla Ministra wiążąca, ale wyłącznie w odniesieniu do przesłanki rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych. Kolejna zmiana z 2012 roku doprowadziła do związania Ministra negatywną opinią Rady we wszystkich przypadkach odwołania prezesa i wiceprezesa sądu. Jednocześnie kompetencję do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu rejonowego powierzono prezesowi sądu apelacyjnego przy zachowaniu tego samego trybu, co w przypadków odwołania prezesa i wiceprezesa sądów wyższego szczebla przez Ministra. Nowelizacja z 2017 roku doprowadziła do rozszerzenia katalogu odwołania prezesa i wiceprezesa sądu Aktualnie Minister Sprawiedliwości może odwołać prezesa i wiceprezesa sądu w toku kadencji w przypadku: 1) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych; 2) gdy dalsze pełnienie funkcji nie da się pogodzić z innych

[1256] Dz. U. z 2017 roku, poz. 1452.

powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości; 3) stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych; 4) złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji (art. 27 § 1 p.u.s.p.). Jednocześnie Minister ponownie zyskał uprawnienie do odwoływania sędziów sądów wszystkich szczebli po uzyskaniu opinii KRS. Negatywna opinia KRS jest dla Ministra wiążąca, gdy uchwała w jej przedmiocie zostanie podjęta większością 2/3 głosów. Występując o opinię do KRS, Minister Sprawiedliwości może zawiesić prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności. Kolejna zmiana trybu odwołania prezesa i wiceprezesa sądu miała miejsce w 2018 roku[1257]. Na jej mocy odwołując prezesa lub wiceprezesa Minister został zobowiązany do uzyskania opinii kolegium właściwego sądu. Jeżeli opinia kolegium jest negatywna, Minister Sprawiedliwości może przedstawić zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem – KRS. Negatywna opinia Rady jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie zostanie podjęta większością 2/3 głosów.

Oceniając aktualne kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania prezesa i wiceprezesa sądu wskazać należy, że brak jest przede wszystkim jakichkolwiek kryteriów wyboru oraz realnego udziału przedstawicieli samorządu sędziowskiego w tym procesie – jak było na mocy poprzednio obowiązujących przepisów p.u.s.p. Realny udział samorządu sędziowskiego nie jest również zapewniony w procedurze odwołania prezesa i wiceprezesa sądu. Negatywna opinia kolegium właściwego sądu ma bowiem jedynie ten skutek, że Minister zwraca się o kolejną opinię do KRS. Dopiero negatywna opinia Rady podjęta większością kwalifikowaną 2/3 członków wiążę Ministra. Przypomnieć należy, że jeszcze pod rządami dawnej ustawy regulującej ustrój sądów powszechnych, TK stwierdził, że niezgodność z zasadą podziału władz oraz z zasada niezależności sądów regulacji przyznających ministrowi prawo powoływania i odwoływania prezesów sądów po zasięgnięciu niewiążącej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu[1258]. Aktualność zachowuje również nowsze stanowisko TK, że „prezes i wiceprezes sądu zostali wyposażeni w kompetencje w sferze wykonywania zadań przez sądy (np. ustalanie czynności sędziów i zasad przydziału im spraw). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk lub na faktyczne wykonywanie ich zadań przez osoby wyznaczone jedynie przez organ władzy wykonawczej może powodować nieuprawniony

[1257] Dokonano jej ma mocy ustawy dnia 12 kwietnia 2018 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 roku, poz. 848).
[1258] Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. akt K 11/93, OTK 1993, poz. 37.

wpływ ministra, za pośrednictwem tak wyznaczonego sędziego na prezesa, na działalność orzeczniczą. Aby zagwarantować niezależność sądów, konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania prezesa, choćby w formie możliwości wydania przez odpowiedni organ władzy sądowniczej negatywnej opinii"[1259]. Trybunał dodał również, że „głos [Ministra Sprawiedliwości] nie może być (…) dominujący, inaczej naruszałoby to zasadę niezależności sądu wyprowadzaną z zasady podziału władzy. Oddanie w tym wypadku kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji dopuszcza nieograniczony wpływ organu administracyjnego na czynności jurysdykcyjne przez obsadzanie stanowiska, z którym wykonywanie tych czynności jest związane. Praktycznie przekazuje zatem dotychczasowe uprawnienia samorządu sędziowskiego w ręce organu administracyjnego"[1260]. Natomiast w odniesieniu do procedury odwoływania prezesa sądu Trybunał wskazał, że ze względu na pozycję i funkcję KRS (stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów) wymaga się, aby organ ten miał skuteczny sprzeciw wobec decyzji Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu prezesa i wiceprezesa sądu. Stanowi to niezbędną gwarancję niezawisłości sędziowskiej[1261]. Nadto Trybunał wskazał, że odwołanie ze względu na niejasną przesłankę „dobra wymiaru sprawiedliwości" narusza standardy konstytucyjne ze względu na brak zakreślonych granic znaczeniowych. Powoduje to, zdaniem Trybunału, dyskrecjonalność, a wręcz arbitralność wykorzystywania tej przyczyny do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu[1262].

Brak transparentnych kryteriów powoływania na stanowisko prezesa i wiceprezesa sądu powoduje, że Minister Sprawiedliwości może wpływać na działalność sądów, w tym działalność orzeczniczą poprzez powoływanie na te stanowiska osób o określonych poglądach lub też tzw. osób dyspozycyjnych – gotowych spełniać wolę Ministra w zamian za stanowisko. Już samo stworzenie takich mechanizmów narusza zasady konstytucyjne. Minister Sprawiedliwości jest politykiem. Powierzenie mu zadań z zakresu materii personalnej dotyczącej zawodów prawniczych nie daje gwarancji niedochodzenia do nadużyć o charakterze politycznym. Ponadto prezesi sądów tworzą poprzez zarządzanie tym sądem atmosferę, która powinna umożliwiać sędziom spokojne wykonywanie zadań[1263].

[1259] Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.
[1260] *Ibidem*.
[1261] Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. akt K 12/03, OTK 2004 Nr 2A, poz. 8.
[1262] Zob. wyroki TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. akt K 12/03, OTK 2004 Nr 2A, poz. 8 oraz z dnia 12 grudnia 2005 roku, sygn. akt K 32/04, OTK 2005 Nr 11A, poz. 132.
[1263] Por. podobnie R. Adamczewski, *Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi* [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019, s. 24.

Należy również wskazać, że ograniczenie wpływu KRS w zakresie odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów poprzez związanie Ministra opinią Rady podjętej wyłącznie większością 2/3 jej członków w powiązaniu z obecnymi zasadami powoływania członków KRS, które nie gwarantują niezależności tego organu od pozostałych władz, powoduje że dyskrecjonalna decyzja Ministra Sprawiedliwości nie ma żadnych elementów równoważących. Stwierdzić należy, że trwałość kadencji prezesów i wiceprezesów sądów, odpowiedzialnych za funkcjonowanie sądownictwa tworzy gwarancje swobody zarządzania sądami, a w relacjach z innym władzami pozwala na odseparowanie sądów od świata polityki i nieuzasadnionych wpływów. Nie jest to zatem przywilej konkretnych sędziów, ale czynnik pozwalający na prawidłowe funkcjonowanie sądownictwa, również w aspektach niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W istocie wprowadzone zmiany miały na celu zbudowanie silniej władzy Ministra Sprawiedliwości w kontekście sprawowanego przez niego nadzoru oraz mocnego wpływu na osoby pełniące w sądach funkcje kierownicze i sprawujące nadzór wewnętrzny. Osoby te z kolei mają uprawnienia w bezpośrednim zarządzaniu sądem, co przedkłada się zarówno na atmosferę wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i może prowadzić do antagonizacji środowiska sędziowskiego, a w konsekwencji spadku efektywności oraz oceny wiarygodności sądów.

Nowelizacja p.u.s.p. z 2017 roku pozwoliła również na rozwiązanie przejściowe uprawniające Ministra Sprawiedliwości na wymianę całej kadry zarządzającej w sądach poprzez przyznanie dyskrecjonalnej kompetencji do odwołania prezesów i wiceprezesów w toku ich kadencji przez okres sześciu miesięcy od dnia jej uchwalenia do dnia wejścia w życie. W praktyce uprawnienie to nie było obwarowane żadnymi kryteriami, co pozwoliło Ministrowi na całkowicie arbitralne działanie. Minister nie musiał zasięgać opinii żadnego organu, ani uzasadniać swoich decyzji. Poprzez skontrolowanie i wymianę według własnych kryteriów kadry zarządzającej w sądach Minister Sprawiedliwości przyczynił się do osłabienia jej autorytetu. W okresie od sierpnia 2017 roku do lutego 2018 roku Minister Sprawiedliwości odwołał 128 prezesów i wiceprezesów sadów, a powołał 229[1264]. Omawiane zmiany doprowadziły do „efektu mrożącego" dla obecnych wtedy prezesów i wiceprezesów oraz stanowiły pokusę dla innych sędziów „przypodobania" się Ministrowi celem osiągnięcia stanowiska kierowniczego poprzez wydawanie orzeczeń zgodnych z polityką władzy wykonawczej w tzw. „okresie przejściowym". W ocenie Anny Chmielarz-Grochal i Jarosława

[1264] https://www.iustitia.pl/informacja-publiczna/2223-czystki-kadrowe-w-sadach-ad-2018-ujawniamy-pelne-zestawienie [dostęp online: 31.12.2022].

Sułkowskiego, którą podzielam, rozwiązanie uprawniające Ministra Sprawiedliwości na wymianę całej kadry zarządzającej w sądach było motywowane wolą polityczną do zastąpienia prezesów i wiceprezesów sądów na osoby zależne polityczne od władzy wykonawczej[1265].

Zarzuty co do zgodności ze standardami demokratycznego państwa prawa zmian dotyczących odwołania prezesów i wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości przed upływem ich kadencji podzielił ETPC. W wyroku z dnia 29 czerwca 2021 w sprawie Broda i Bojara przeciwko Polsce, skarga nr 26691/18, wskazał, że unormowania umożlwiające odwołanie przez Ministra Sprawiedliwości kadry zarządzającej w sądach w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie zmian ustawowych narusza prawo skarżących do sądu i do rzetelnego procesu wyrażone w art. 6 ust. 1 EKPC. Trybunał zwrócił w szczególności uwagę na to, że odwołanie prezesów i wiceprezesów w „okresie przejściowym" następowało w sposób arbitralny, bez żadnych kryteriów, a ponadto samym zainteresowanym nie przysługiwało od decyzji Ministra odwołanie do sądu w celu ustalenia jego zasadności i legalności. W ocenie Trybunału nie zachowano w powyższym zakresie podstawowych standardów niezawisłości sędziowskiej. Ze względu na ryzyko usunięcia ze stanowiska administracyjnego przez organ władzy wykonawczej z powodu nieznanych kryteriów, sędziowie pełniący funkcje prezesów i wiceprezesów nie mieli zagwarantowanego bezpieczeństwa pełnionego urzędu, co rodzi ryzyko zachwiana zaufania do sądów w demokratycznym społeczeństwie[1266].

Zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania oraz odwoływania prezesa i wiceprezesa sądu pozbawiło samorząd sędziowski realnego wpływu na kształtowanie struktury nadzoru wewnętrznego. Zmiany w p.u.s.p. dokonywane od 2018 roku doprowadziły również do ograniczenie roli samorządności sędziowskiej na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Przede wszystkim zlikwidowano kadencyjność i wybieralność kolegiów sądów apelacyjnych oraz kolegiów sądów okręgowych W skład kolegium sądu apelacyjnego wchodzi obecnie jedynie prezes sądu apelacyjnego oraz prezesi sądów okręgowych z obszaru właściwości sądu apelacyjnego, zaś w skład kolegium sądu okręgowego jedynie prezes tego sądu oraz prezesi sądów rejonowych z obszaru właściwości sądu okręgowego – a więc osoby nominowane przez Ministra Sprawiedliwości (art. 28 § 1 i art. 30 § 1 p.u.s.p.). Sędziowie sądu apelacyjnego i sądu okręgowego utracili prawo do wyboru członków kolegium na trzyletnie kadencje. Jednocześnie zwiększyły się kompetencje kolegiów sądów okręgowych i sądów apelacyjnych przez powierzenie im opiniowania kandydatów na

[1265] A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *La (in)dependencia del Poder Judicial en Polonia. Sobre la subordinación de los jueces al poder político*, UNED. Teoría y Realidad Constitucional nr 47/2021, s. 303.
[1266] HUDOC.

stanowiska sędziów w sądach powszechnych wszystkich szczebli kosztem takich samych kompetencji organów samorządu sędziowskiego – zgromadzeń ogólnych (art. 29 § 1 pkt 1a i art. 31 § 1 pkt 1a). W miejsce dotychczasowych zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji oraz zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu utworzono zgromadzenia ogólne sędziów sądu apelacyjnego i sędziów sądu okręgowego (art. 33 § 1 oraz i art. 35 § 1). W skład zgromadzeń przestały wchodzić wybierani na trzyletnie kadencje przedstawiciele sądów niższego szczebla. Utworzono natomiast zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego. Zgromadzenia ogólne sędziów składają się z sędziów danego sądu. Mogą w nim uczestniczyć sędziowie delegowani do pełnienia obowiązków sędziego w tym sądzie, bez prawa udziału w głosowaniu, a w zgromadzeniu ogólnym sędziów sądu rejonowego dodatkowo asesorzy sądowi. We wszystkich sprawach członkowskich zgromadzenia mają głosować imiennie, a listy głosów będą jawne.

Ograniczenie uprawnień samorządu sędziowskiego częściowo poprzez zwiększenie roli kolegiów sądów – organów składających się z prezesa i wiceprezesa sądu powoływanego i odwoływanego przez Ministra Sprawiedliwości, a częściowo poprzez pozbawienie niektórych kompetencji (m.in. prawa do opiniowania kandydatów na prezesów sądów oraz prawa do opiniowania kandydatów na stanowiska sędziów) doprowadziło do zmniejszenia wpływu sędziów na kształtowanie wymiaru sprawiedliwości kosztem zwiększenia roli nadzorczej Ministra Sprawiedliwości. Obecnie uprawnienia samorządu sędziowskiego ograniczają się jedynie do wysłuchania informacji prezesa danego sądu, wyboru delegatów do udziału w posiedzeniach kolegium sądu zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów (opinia kolegium jest niewiążąca), a w przypadku zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego dodatkowo wyrażania niewiążącej opinii o rocznym sprawozdaniu dyrektora sądu apelacyjnego z działalności sądów działających na obszarze apelacji. Rola samorządu sędziowskiego została zatem ograniczona do wydawania niewiążących opinii w niektórych sprawach. Środowisko sędziowskie poprzez utratę w zasadzie jakiegokolwiek wpływu na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości utraciło samorządność. Natomiast jak słusznie wskazał Adam Strzembosz „jedynym lekarstwem na niedomogi sądownictwa jest (…) samorządność sędziowska, jako najlepsza gwarancja niezależności wynikającej z tego, że wszystkie elementy kariery sędziego zależeć będą od opinii jego kolegów. Sprzyjać to będzie wytworzeniu się poczucia godności zawodu sędziego, współdziałaniu w obronie interesów wymiaru sprawiedliwości, podniesieniu poziomu orzecznictwa”[1267]. Zwiększenie roli Ministra Sprawiedliwości kosztem uprawnień samorządu sędziowskiego doprowadziło do sytuacji,

[1267] A. Strzembosz, *O samorządne sądownictwo w samorządnej Rzeczypospolitej*, Monitor Konstytucyjny, https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20223 [dostęp online: 31.12.2022].

kiedy to Minister Sprawiedliwości bezpośrednio lub pośrednio uzyskał znaczący wpływ na karierę sędziów. Taki stan rzeczy tworzy poczucie zależności wymiaru sprawiedliwości od władzy wykonawczej, a ponadto może rodzić w przekonaniu sędziów nieuzasadnione obawy o swoją karierę w przypadku sprawowania urzędu wbrew oczekiwaniom władzy wykonawczej. Dochodzi w ten sposób do naruszenia zasady niezależności władzy sądowniczej, jako władzy nie tylko odrębnej od pozostałych władz, ale również działającej na zasadzie separacji od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ograniczenie roli samorządów sędziowskich poprzez wzmocnienie pozycji Ministra Sprawiedliwości w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości godzi również w niezawisłość sędziowską. Dzieje się tak na skutek stworzenia „efektu mrożącego" poprzez wpływ na karierę sędziów.

Zwrócić należy jeszcze uwagę na inne zmiany, które w znaczący sposób zwiększyły nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami. Jedną z takich zmian jest podporządkowanie Ministrowi dyrektorów sądów, a więc kierujących bieżącą polityką finansową i w pewnym zakresie również administracyjną. W wyniku zmiany p.u.s.p. w 2017 roku dyrektor sądu jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości, który wykonuje tą kompetencję w sposób samodzielny. Minister ustala też wysokość wynagrodzenia dyrektora sądu. Wspomnieć należy, ze od czasu uchwalenia p.u.s.p. do nowelizacji z 2017 roku dyrektor sądu był powoływany przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu. Od 2007 roku wprowadzono tryb konkursowy wyłaniania kandydata na stanowiska dyrektora sądu, a prezes danego sądu miał obowiązek przedstawić Ministrowi Sprawiedliwości we wniosku kandydata do objęcia stanowiska, który został wyłoniony w drodze konkursu.

Wyżej opisana zmiana p.u.s.p. stanowi kolejny przykład wprowadzania dysproporcji w zakresie wpływu władzy sądowniczej i władzy wykonawczej na proces zarządzania sądem. Podobnie jak w przypadku procedury powołania prezesów i wiceprezesów sądów, uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do powoływania dyrektorów sądów ma charakter arbitralny ze względu na brak jakichkolwiek kryteriów oceny kandydatów na to stanowisko oraz realnego wpływu prezesa sądu, czy też samorządu sędziowskiego na ten wybór. Brak jest w nowych regulacjach choćby minimalnie określonych zasad merytorycznych wyboru na stanowiska dyrektora sądu, a także wobec braku jakichkolwiek przesłanek odwołania dyrektora, również warunków stabilności wypełnianej funkcji. Pozwala to na bezpośredni wpływ Ministra na działalność administracyjną zastrzeżoną do kompetencji dyrektorów sądów. W wyniku tych zmian dyrektor przestał być organem sądu stając się organem Ministra Sprawiedliwości, który jest jego zwierzchnikiem służbowym. Podkreślić należy, że instytucja dyrektora sądu wprowadzona została celem wsparcia prawidłowego wykonywania przez sąd zadań z zakresu

organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej, z wyłączeniem funkcji judykacyjnych. W praktyce przedmiotem działań dyrektorów sądów są czynności polegające na zapewnieniu odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych dla funkcjonowania sądu. W wyroku z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. akt K 31/12 TK wskazał, że rozszerzenie zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ze strony organu władzy wykonawczej, tj. Ministra Sprawiedliwości, i przekazanie kierowania tą działalnością podległym mu organom – dyrektorom sądów, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów, nie prowadzi do naruszenia podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i sądowniczą[1268]. W mojej ocenie dyrektor sądu wprawdzie zapewnia odpowiednie warunki organizacyjno-technicznych dla funkcjonowania sądu i nie ma wpływu na władzę judykacyjną, to jednak brak jakichkolwiek kryteriów powołania i odwołania dyrektora może powodować, że stanowiska te będą zajmować osoby nie mające odpowiedniego przygotowania merytorycznego. Ponadto powierzenie tej części administracji sądowej nadzorowi Ministra sprawowanej za pośrednictwem dyrektorów sądów może powodować wywieranie nacisków na sędziów konkretnych sądów, np. poprzez ograniczanie etatów pracowniczych w sekretariatach czy też etatów na stanowiska asystentów sędziowskich, co z kolei może w sposób pośredni wpływać na działalność orzeczniczą. Przypomnieć należy, że jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej jest zapewnienie sędziemu godziwych warunków pracy – również w zakresie środków materialnych związanych z funkcjonowaniem sądu. Moim zdaniem, należy powrócić do koncepcji dyrektora sądu jako organu sądu powoływanego w trybie konkursowym przez prezesa sądu ewentualnie przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek prezesa sądu.

Odnotowania wymaga również kwestia zmiany powoływania sędziów wizytatorów, co ma bezpośredni wpływ na nadzór wewnętrzny. Podkreślić należy, że sędziowie wizytatorzy przeprowadzają wizytację poszczególnych wydziałów sądów na zarządzenie prezesa sądu (art. 37c p.u.s.p.) Wizytacja obejmuje pełną działalność administracyjną wydziału sądu. Do 2018 roku sędzia wizytator był powoływany przez prezesa sądu apelacyjnego spośród sędziów sądu apelacyjnego lub okręgowego po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu, przy czym opinia ta była dla prezesa wiążąca. Na mocy nowelizacji z 2018 roku przewidziano, że sędziego wizytatora w sądzie apelacyjnym powołuje prezes sądu apelacyjnego, a w sądzie okręgowym - prezes sądu okręgowego, na okres czterech lat, spośród sędziów posiadających co najmniej siedmioletni staż pracy na stanowisku sędziego. Przed powołaniem sędziego wizytatora prezes

[1268] OTK 2013 Nr 8A, poz. 121.

właściwego sądu zasięga opinii Ministra Sprawiedliwości. Wskazać należy, że opinia Ministra wprawdzie nie jest dla prezesa niewiążąca, to jednak biorąc pod uwagę kompetencje Ministra w zakresie powoływania prezesów sądów w praktyce opinia ta stanowi pośredni wpływ na dobór kadrowy sędziów wizytatorów – sprawujących czynności nadzorcze nad działalnością administracyjną sądów.

Zauważyć należy, że sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi przez Ministra Sprawiedliwości nie wyczerpuje w pełni jego uprawnień władczych wobec sądów. Poza wskazanymi kompetencjami „nadzoru administracyjnego" Minister Sprawiedliwości określa również, po zasięgnięciu niewiążącej opinii KRS, w drodze rozporządzenia regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych określający m.in. wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów, szczegółowe zasady przydziału spraw, porządek czynności w sądach, porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych pełniących funkcje kierownicze, tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, dopuszczalne systemy i rozkład czasu urzędowania, warunki i tryb udostępniania i przesyłania akt i dokumentów z akt oraz warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach (art. 41 § 1 p.u.s.p.)[1269]. Ponadto Minister Sprawiedliwości: tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe (art. 19), tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby, obszary właściwości i zakres rozpoznawanych przez nie spraw (art. 20)[1270], przydziela sądom nowe stanowiska sędziowskie i asesorskie (art. 20a), jest dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom (art. 177 § 1).

Reasumując, wskazać należy, że pomimo, iż w Konstytucji RP uregulowano w sposób precyzyjny gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to jednak przytoczone uprawnienia Ministra Sprawiedliwości świadczą o praktycznej słabości tych gwarancji. Suma kompetencji nadzorczych Ministra w ostatnim czasie przekroczyła w dość znaczący sposób wszelkie standardy konstytucyjne. Obecne regulacje prowadzą do podejmowania prób ingerencji w orzeczenia sądowe przez władzę wykonawczą – wkraczają one bowiem w sferę judykacyjną, która jest zastrzeżona wyłącznie dla sędziów podejmujących decyzje procesowe.

[1269] Część autorów doktryny uważa, że Regulamin stanowi uzupełnienie proceduralnych uprawnień przewodniczącego rozprawy lub posiedzenia (zob. K. Klatt, *Działalność administracyjna sądów,* Ius et Administratio nr 4/2016, s. 119-120). Moim zdaniem wobec braku upoważnienia ustawowego Regulamin nie może stanowić uzupełnienia ustaw regulujących postępowanie sądowe, a jedynie pewien tok czynności o charakterze administrującym. Wszelkie regulacje Regulaminu, które mogą wkraczać we władze judykacyjną, choćby w sposób pośredni nie powinny być stosowane przez sądy jako nieposiadające podstawy ustawowej.

[1270] Zagadnienie dotyczące tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalenia ich siedziby, obszarów właściwości i zakresu rozpoznawanych przez nie spraw zostało omówione w części poświęconej stałości zawodu sędziego.

Jak słusznie natomiast zauważa TK „do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki i znajduje potwierdzenie zarówno w szczegółowych normach Konstytucji (zwłaszcza art. 56 ust. 1), jak i w konwencjach międzynarodowych (zwłaszcza art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)”[1271].

Treścią niezawisłości jest samodzielność wobec organów sądowych i pozasądowych. Obecne regulacje nadzoru administracyjnego tego nie gwarantują. TK wyraził myśl, że „sędzia zawisły to taki, który podlega lub podlegać może naciskom innych osób, organizacji lub władz”[1272]. Wydaje się, że mamy do czynienia z sytuacją, gdzie to nadzór administracyjny sprawowany *de facto* w całości przez Ministra Sprawiedliwości wytycza granice niezawisłości sędziowskiej, jeśli by nie stwierdzić, iż całkowicie je zaciera. Tymczasem w demokratycznym państwie prawnym, przy poszanowaniu zasady trójpodziału władzy i zasady niezawisłości sędziowskiej powinno być odwrotnie. To niezawisłość powinna wytyczać granice nadzoru administracyjnego, o czym stanowi zresztą art. 9b p.u.s.p. zgodnie, z którym „Czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesorzy sądowi są niezawiśli”. Rozwiązania, w których o sprawach personalnych sędziów, organizacji ich pracy oraz o strukturze sądów w zasadniczej części decyduje organ władzy wykonawczej są niezgodne z art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Aktualne pozostaje stanowisko Ernsta Wolffa, który blisko 90 lat temu pisał, że „Skoro organa wymiaru sprawiedliwości są organami suwerennymi, nie mogą być uzależnione w żaden sposób od czynników niesuwerennych, jakim jest Minister Sprawiedliwości, zależny do Prezesa Rady Ministrów i odpowiedzialny przed Sejmem. Nie mogą, bo wówczas niezawisłość tych sądów będzie martwą literą, faktycznie zaś będą one zmuszone naginać się do tej lub innej ideologii, w zależności od każdorazowej koncepcji parlamentarnej”[1273]. Skoro niełatwo jest oddzielić sferę administracyjną od judykacyjnej to powinna obowiązywać w tym zakresie „dyrektywa szczególnej powściągliwości” traktująca nadzór administracyjny jako wyjątek, który należy interpretować zawężająco[1274].

[1271] Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. akt 6/94, OTK 1994, poz. 39.
[1272] Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3.
[1273] E. Wolff, *Sądownictwo a Zarząd Wymiaru Sprawiedliwości*, Głos Sądownictwa nr 1/1931, s. 4-5.
[1274] Por. R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego…, op. cit.*, s. 177 i powołana tam literatura.

2.3 Postulaty *de lege ferenda*

W wyroku z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, TK uznał, że nie może „przejmować odpowiedzialności za ustawodawcę i poszukiwać najlepszego modelu nad działalnością administracyjną sądów”[1275]. Na gruncie p.u.s.p. ustawodawca jednak nie poszukiwał modelu, który zapewniłby niezależność sądów oraz niezawisłość sądów i nie zagrażałby tym standardom konstytucyjnym. Stworzenie takiego modelu wymaga niezwykle trudnej reformy strukturalnej. Jasne i dokładne propozycje tych zmian przekraczają ramy niniejszego opracowania. Pokuszę się jednak o ich ogólny zarys.

Przede wszystkim należy zrezygnować z modelu nadzoru na rzecz modelu zarządzania sądami. Andrzej Bałaban słusznie wskazuje, że sprawowanie wobec wymiaru sprawiedliwości funkcji władczych takich jak nadzór, nawet w zakresie niedotyczącym orzekania, nie da się pogodzić z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz[1276]. Zarządzanie sądami nie powinno być realizowane przez organ władzy ustawodawczej lub organ władzy wykonawczej. Ustawa zasadnicza nie przewiduje nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami, co więcej nadzór taki godzi w art. 173 Konstytucji RP. Moim zdaniem organem sprawującym funkcje zarządzania wobec sądów (swoistym centrum decyzyjnym i kontrolnym) powinien być organ usytuowany w ramach struktury sądownictwa – np. Pierwszy Prezes SN[1277] lub też organ usytuowany poza strukturą władz, a mający konstytucyjne umocowanie do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów – tj. KRS w skład, której wchodzą reprezentanci wszystkich trzech władz z przewagą reprezentacji władzy sądowniczej. Oczywiście warunkiem ukształtowania takiego modelu zarządzania działalnością administracyjną sadów byłaby gwarancja niezależności obu tych organów od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Obecne regulacje nie gwarantują takiej niezależności zarówno w przypadku Pierwszego Prezesa SN, jak i KRS.

[1275] Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3.

[1276] A. Bałaban, *Zasada niezależności sądów i jej realizacja*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012, s. 10.

[1277] Koncepcję taką zgłaszali m.in. P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcińskiego*, red. J. Góral, Warszawa 2007, s. 483 oraz R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcz*a, Studia Iuridica nr 48/2008, s. 197. Zdaniem Krystiana Markiewicza rozwiązanie polegające na postawieniu Pierwszego Prezesa SN na czele zarządzania działalnością administracyjną sądów „ma ten plus, że osoba o niekwestionowanym autorytecie moralnym i prawniczym gwarantowałaby profesjonalizm i naturalne poszanowanie niezawisłości” (K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, t. 2,* red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2937).

Ciekawe propozycje dotyczące reorganizacji nadzoru administracyjnego przedstawiło środowisko sędziowskie w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Postulowano, aby nadzór powierzyć specjalnie do tego utworzonemu organowi – Kanclerzowi Wymiaru Sprawiedliwości[1278]. Miało być to remedium na nagminne naruszenie zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów przez ówczesnych ministrów sprawiedliwości, pełniących funkcje nadzorcze nad sądami. Odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej powołany *stricte* do zarzadzania działalnością administracyjną sądów organ funkcjonuje chociażby w Stanach Zjednoczonych. Jest nim Biuro Administracyjne, które wyznacza Prezes Sądu Najwyższego po konsultacji ze Zgromadzeniem Sędziów Stanów Zjednoczonych. Biuro Administracyjne administruje wszystkimi sądami poza Sądem Najwyższym, którym administrują wyznaczeni do tego sędziowie[1279].

Kolejnym modelem nadzoru wartym uwagi jest ten sprawowany przez Prezesa NSA nad sądami administracyjnymi, gdzie rola Ministra Sprawiedliwości jest w znacznym stopniu ograniczona. Gwarantuje to niezależność tych sądów i niezawisłość sędziów, a ponadto przyczynia się do sprawności postępowania[1280]. Wskazany model jest pozytywnie oceniany w doktrynie ze względu na uwolnienie sądów od presji politycznej[1281], choć – moim zdaniem – zakres uprawnień nadzorczych Prezesa NSA wobec sądów administracyjnych jest bardzo podobny do zakresu uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości wobec sądów powszechnych. Prezes NSA ma m.in. prawo do wglądu w czynności NSA, prawo do bycia

[1278] Zob. *V Zwyczajne Walne Zgromadzenie Zrzeszenia Sędziów i Prokuratorów*, Głos Sądownictwa nr 4/1931, s. 233 i n.

[1279] Zob. W. Jakimko, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej a nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 550 wraz z powołaną tam literaturą. Podobny model funkcjonuje również w krajach skandynawskich, gdzie istnieje niezależny organ zajmujący się kwestiami administracji sądownictwa i nadzorem nad sądami (zob. G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017, s. 40-41). Również na Litwie władza sądownicza ma spore kompetencje zarządzające swoimi sprawami, m.in. wyłącznie ona zarządza swoimi finansami. Rola Ministra Sprawiedliwości jest ograniczona w zasadzie do zatwierdzania rocznych planów szkoleń (zob. B. Zdziennicki, *Granice niezależności sądów i niezawisłości sędziów* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego,* red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 735).

[1280] Przykładowo w 2019 roku wojewódzkie sądy administracyjne większość spraw (81,29%) załatwiły w terminie nieprzekraczającym 6 miesięcy, z czego w przypadku 61,13% spraw na wydanie końcowego rozstrzygnięcia strona oczekiwała nie więcej niż 4 miesiące, a w przypadku 44,01% nie więcej niż 3 miesiące. Z kolei w 2019 roku NSA załatwił 42,33% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 80,43 %. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 23,54% spraw. W przypadku zażaleń 91,13% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,72% (zob. „Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku")

[1281] Zob. m.in. S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundament państwa prawa. Wyzwania współczesności,* red. T. Wardyński, M. Niziołek, Warszawa 2009, s. 118.

obecnym na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności, żądania wyjaśnień i usunięcia uchybień, itp. Jest to materia sfery judykacyjnej, obwarowanej zasadą niezawisłości.

Kolejny postulat *de lege ferenda* dotyczy zbudowania jasnej i precyzyjnej definicji czynności administracyjnych, ewentualnie stworzenia ich enumeratywnego katalogu, aby ustawowo rozdzielić sferę administracji sądowej od sfery judykacyjnej, ze względu na niebezpieczeństwo przenikania się obu sfer. Działalność administracyjna powinna ograniczać się wyłącznie do wykorzystywania infrastruktury sądowej oraz środków finansowych.

W dalszej kolejności zadania z zakresu administracji sądowej związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości należałoby zdecentralizować na poziom prezesa sądu, który jako sędzia danego sądu najlepiej orientuje się w sprawach administracji wewnętrznej tego sądu. Nadto od decyzji prezesa w ważniejszych sprawach powinien przysługiwać sprzeciw organowi samorządu danego sądu.

Co istotne, trzeba również zwiększyć rolę sędziów w zakresie powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów oraz członków kolegium danego sądu. Jeżeli chodzi o prezesów i wiceprezesów wyboru mógłby dokonywać organ zarządzający po zasięgnięciu opinii samorządu sędziowskiego. Negatywna opinia byłaby wiążąca dla organu wybierającego. Natomiast w przypadku członków kolegium danego sądu wybór powinien należeć wyłącznie do sędziów w drodze głosowania.

Sędzia powinien mieć również prawo sprzeciwu wobec aktu organu zarządzającego, który dotyczy go bezpośrednio i ogranicza jego niezawisłość. W takiej sytuacji na wniosek sędziego mógłby orzekać o tym sąd[1282].

Podsumowując, w literaturze wyróżnia się trzy teoretyczne modele nadzoru administracyjnego nad sądami. W pierwszym z nich administrację wymiaru sprawiedliwości wykonuje władza wykonawcza, w drugim sama władza sądownicza i w trzecim administracja sądowa jest podzielona między władzę wykonawczą i władzę sądowniczą[1283]. Konstytucja RP z 1997 roku wprawdzie wprost nie wskazuje jednego pożądanego modelu nadzoru nad działalnością sądów, to jednak poprzez jasno sformułowane zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów wyklucza zarządzanie sądami przez organy władzy wykonawczej. W doktrynie podkreśla się, że w systemie podziału i równowagi władzy odseparowanie sądów od innych organów władzy odgrywa znacznie większą rolę niż oddzielenie władzy ustawodawczej

[1282] Podobne rozwiązanie funkcjonują w prawie niemieckim. Sędzia, który uzna, że zarządzenie nadzorcze narusza jego niezawisłość ma prawo skierować odpowiedni wniosek do sądu o rozstrzygnięcie sporu (zob. I. Wróbel, *Niezawisłość sędziowska w Republice Federalnej Niemiec*, Państwo i Prawo nr 3/2019, s. 15).
[1283] Zob. K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005, s. 165.

od wykonawczej. Zasada równowagi i separacji władzy sądowniczej wyklucza dopuszczalność występowania nad nią układów nadrzędności i podporządkowania[1284]. TK przyznane Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami postrzega jako wzmocnienie realizacji prawa do sądu związanego z jego komponentami – sprawnością i szybkością postępowania, które nie wchodzą w zakres wymierzania sprawiedliwości[1285]. Wbrew stanowisku TK zapewnienie sprawności postępowania może mieć miejsce za pomocą czynności *stricte* orzeczniczych. Chodzi o wszystkie czynności związane z planowaniem posiedzeń sądu, czy też przeprowadzaniem postępowania dowodowego. Są one jednocześnie usytuowane w sferze judykacyjnej. Twierdzenie Trybunału, że sprawność postępowania w każdym przypadku nie jest wymierzaniem sprawiedliwości jest zatem pozbawiona podstaw. Natomiast sprawność postępowania w zakresie w jakim nie dotyczy sfery judykacyjnej, a administracyjnej może zostać osiągnięta innym środkami niż nadzór administracyjny, który powinien być stosowany wyjątkowo, wymagający konstytucyjnego umocowania. Niemniej uzasadnianie nadzoru realizacją sprawności i szybkości postępowania nie spełnia swojego celu. O ile bowiem zakres tego nadzoru ulega stopniowemu zwiększeniu, o tyle wydłuża się czas trwania postępowań sądowych[1286]. Zarządzanie sądami przez piastunów władzy sądowniczej, KRS lub przez specjalnie utworzony do tego organ pozostający poza kontrolą władzy ustawodawczej i wykonawczej daje szansę wykonywania go w sposób najbardziej merytoryczny. Byłby on wtedy wykonywany przez osoby najbardziej do tego kompetentne, bezpośrednio zainteresowane sprawnością tego zarządu, niejednokrotnie o dużym doświadczeniu z tytułu wieloletniego działania w ramach danej struktury. Zdaję sobie jednak sprawę, że kształtem takich zmian może nie być zainteresowana władza ustawodawcza. Prowadzą one bowiem do zmniejszenia możliwości wywierania wpływu na władzę sądowniczą przez organy władzy wykonawczej.

[1284] Zob. A. Bień- Kacała, *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, t. 1, Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 454 oraz M. Rączka *Ustrój sądownictwa* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 459–460.

[1285] Zob. wyroki TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3 i z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. akt K 27/12, OTK 2013 Nr 3A, poz. 29.

[1286] Według danych opublikowanych na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości średni czas trwania postępowań sądowych w sądach rejonowych wzrósł od 4,1 miesięcy w 2011 roku do 5,4 miesięcy w 2018 roku, natomiast na poziomie sądów okręgowych wzrósł od 7,0 miesięcy w 2011 roku do 8,2 miesięcy w 2018 roku.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza pozwoliła na sformułowanie wielu wniosków i postulatów, a przyjęta przeze mnie struktura pracy umożliwiła umiejscowienie ich jako zakończenie rozdziałów. Analiza podjęta w dysertacji dowiodła, że nie może być mowy o rządach prawa bez gwarancji niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. Niezawisłość sędziów jest niezbędnym warunkiem prawnej ochrony praw obywateli. Dlatego wszystkie instytucje państwowe powinny przyczyniać się do jej umacniania.

W dzisiejszych czasach w Polsce obserwujemy tendencje odchodzenia od państwa praworządnego. Dzieje się tak na skutek poczynań władzy państwowej opisanych w pracy, które w sposób zasadniczy godzą w zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zjawisko to Mirosław Wyrzykowski określa jako „»wrogie przejęcie« porządku konstytucyjnego", rozumiejąc pod tym pojęciem proces „uzyskiwania przez większość parlamentarną (…) kontroli nad ustrojowo kluczowymi organami państwa i mechanizmami ich funkcjonowania poprzez zastosowanie pozakonstytucyjnych i antykonstytucyjnych metod. Proces ten nie spełnia kryteriów wymaganych dla zmian konstytucyjnych, ze względu na brak kwalifikowanej większości w parlamencie niezbędnej do zmiany konstytucji"[1287]. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że budowany od pewnego czasu obraz pozycji i roli sądów odzwierciedla powstałą w czasach Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej koncepcję jednolitej, niepodzielnej władzy. Dawniej deklarowano, że władza należy do „ludu pracującego miast i wsi", a dziś określenie to zastępowane jest pojęciem suwerena. Uzasadnianie wprowadzanych zmian odwołując się do haseł „uwzględniania obcych rozwiązań", w szczególności co do wpływu polityków na proces obsadzania stanowisk sędziowskich, nie uwzględnia wszystkich elementów określonych instytucji prawnych w tych państwach, jak również pomija systemowy i kulturowy kontekst funkcjonowania obcego prawa.

W krótkim czasie Polska stała się przykładem poważnych i systemowych naruszeń prawa Unii Europejskiej oraz przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Od kilku lat na forum Unii Europejskiej obserwujemy procedury polityczne oraz postępowania sądowe przeciwko Polsce dotyczące naruszania praworządności. Podobnie rzecz się ma w ramach kontroli przestrzegania prawa konwencyjnego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W odpowiedzi władze polskie rozpoczęły ofensywę w postaci m.in. orzeczeń Trybunału

[1287] M. Wyrzykowski, *„Wrogie przejęcie" porządku konstytucyjnego* [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2017.

Konstytucyjnego, którego niezależność jest kwestionowana[1288], związanych z wykonaniem wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z dnia 14 lipca 2021 roku w sprawie o sygn. akt P 7/20 Trybunał Konstytucyjny, stwierdził, że art. 4 ust. 3 zd. 2 TUE w zw. z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada na Polskę zobowiązania (środki tymczasowe) odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z Konstytucją RP i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji RP[1289]. Z kolei w wyroku z dnia 10 marca 2022 roku w sprawie o sygn. akt K 7/21 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności dokonywania, na podstawie art. 6 ust. 1 zd. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przez sądy krajowe lub międzynarodowe oceny zgodności z Konstytucją RP i Europejską Konwencją Praw Człowieka, ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa[1290]. Trybunał Konstytucyjny otworzył tym samym drogę do nierespektowania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie zgodności regulacji dotyczących sądownictwa ze standardami praworządności oraz prawem obywatela do sądu. Przypomnieć natomiast należy, że państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa unijnego. Oznacza to, że do obowiązków państwa członkowskiego należy ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Istnienie skutecznej kontroli sądowej, służącej zapewnieniu poszanowania prawa unijnego, jest nieodłączną cechą państwa prawa, z czego wynika, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organizacja sądownictwa odpowiadała wymogom skutecznej ochrony sądowej[1291]. Wprawdzie struktura sądowa państw członkowskich należy do kompetencji wyłącznej państwa, to jednak sposób realizacji polityki przez to państwo w tym obszarze musi być dokonywane z poszanowaniem prawa Unii i jego zasad ogólnych. W szczególności nie

[1288] Zob. szerzej na temat aktualnej pozycji TK m.in. B. Opaliński, *Podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego organom władzy politycznej w Polsce po 2015 roku – przyczynek do rozważań*, Ius Novum nr 3/2022, s. 146-166.
[1289] OTK-A 2021, poz. 49.
[1290] OTK-A 2022, poz. 24.
[1291] Zob. m.in. wyroki TSUE z dnia 13 marca 2007 roku w sprawie Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern, sygn. akt C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163 oraz z dnia 28 marca 2017 roku w sprawie PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in., sygn. akt C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236.

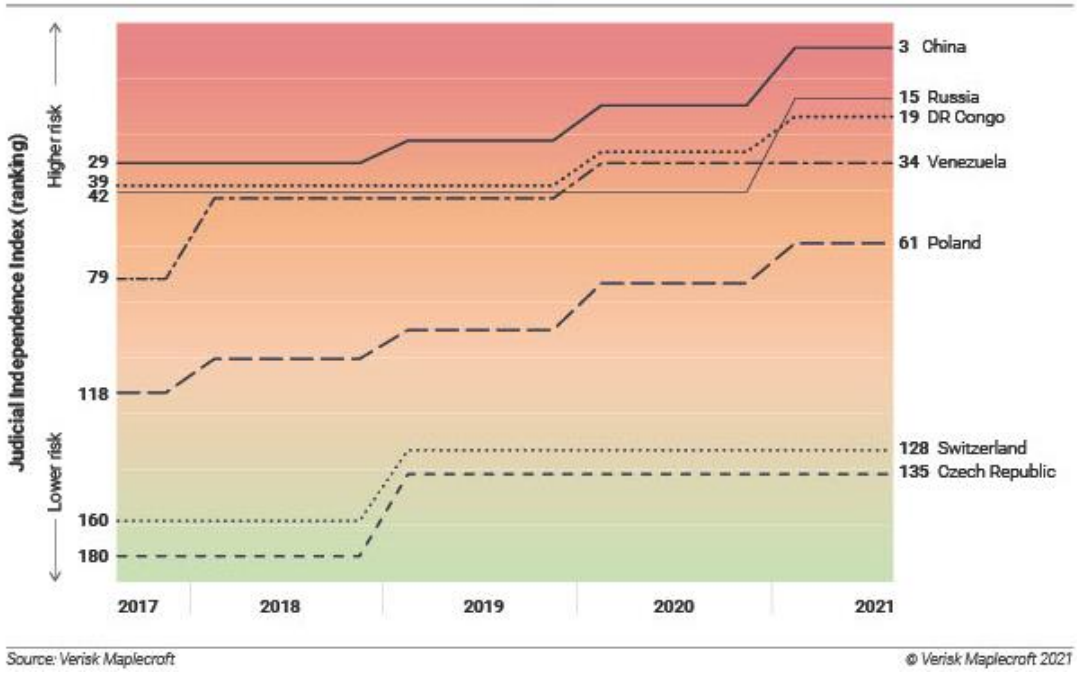
może prowadzić do ograniczenia prawa do skutecznej ochrony sądowej, którego elementem jest niezawisłość sędziowska[1292]. Prawa do skutecznej ochrony sądowej jest gwarancją ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z regulacji unijnych oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określnych w art. 2 TUE[1293].

W wyniku wprowadzanych zmian w sądownictwie, orzecznictwo TSUE w sprawach polskich w ostatnich latach rozwinęło koncepcję ochrony rządów prawa i posunęło naprzód refleksję nad efektywnością instrumentów tej ochrony.

Spadek poziomu niezawisłości sędziowskiej w Polsce dostrzegany jest również przez podmioty międzynarodowe. W badaniu opublikowanym przez *Verisk Maplecroft* spadek indeksu niezawisłości sędziowskiej w latach 2017-2021 spośród wszystkich państw największy był w Polsce. W 2017 roku Polska była na 118 miejscu jeżeli chodzi o indeks naruszenia niezawisłości. W 2021 roku zajęła w tym zakresie 61 miejsce.

Figure 1: Countries showing largest fall in rankings in Judicial Independence Index since 2017

Threats to judicial independence increase most in Poland.



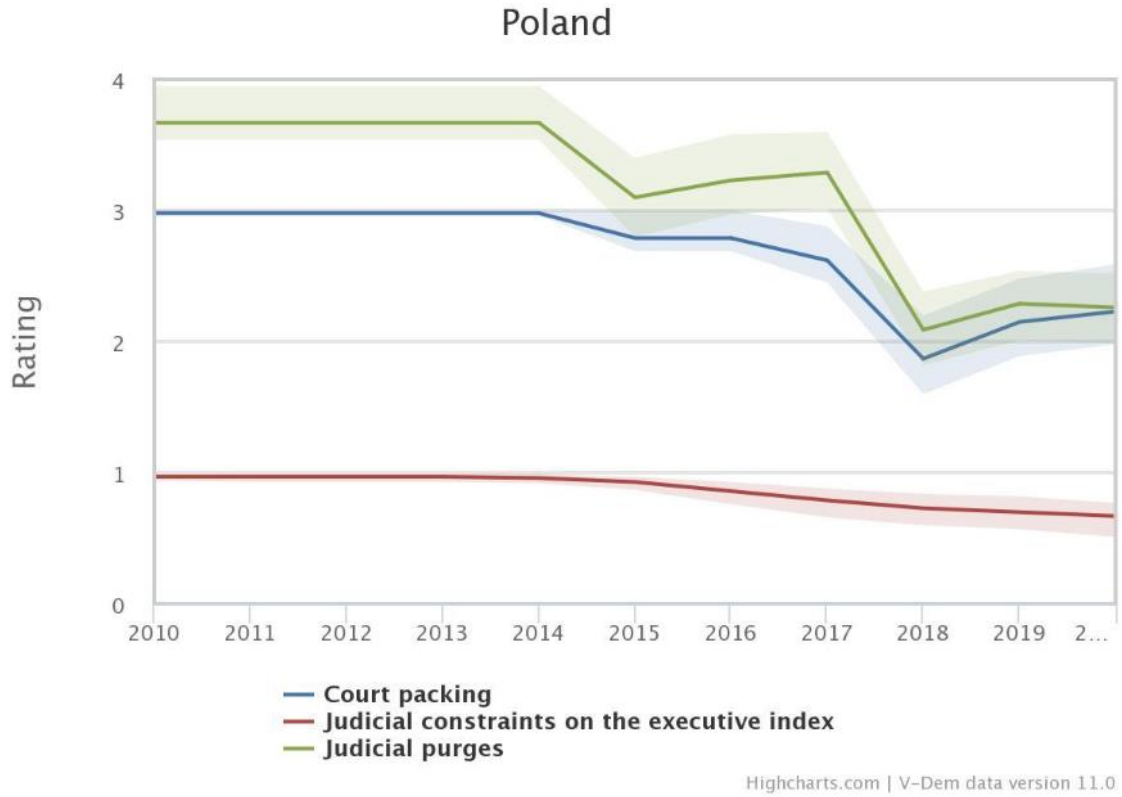
Source: Verisk Maplecroft

© Verisk Maplecroft 2021

[1292] Zob. wyrok TSUE z dnia 21 listopada 2019 roku w sprawie Deutsche Lufthansa AG przeciwko Land Berlin, sygn. akt C 379/18, ECLI:EU:C:2019:1000.

[1293] Szerzej na temat prawa do skutecznej ochrony sądowej i granicy autonomii państw członkowskich w zakresie organizacji sądownictwa zob. M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych, C-585/18, C-624/18, C-625/18*, Palestra nr 5/2020, s. 5 i n.

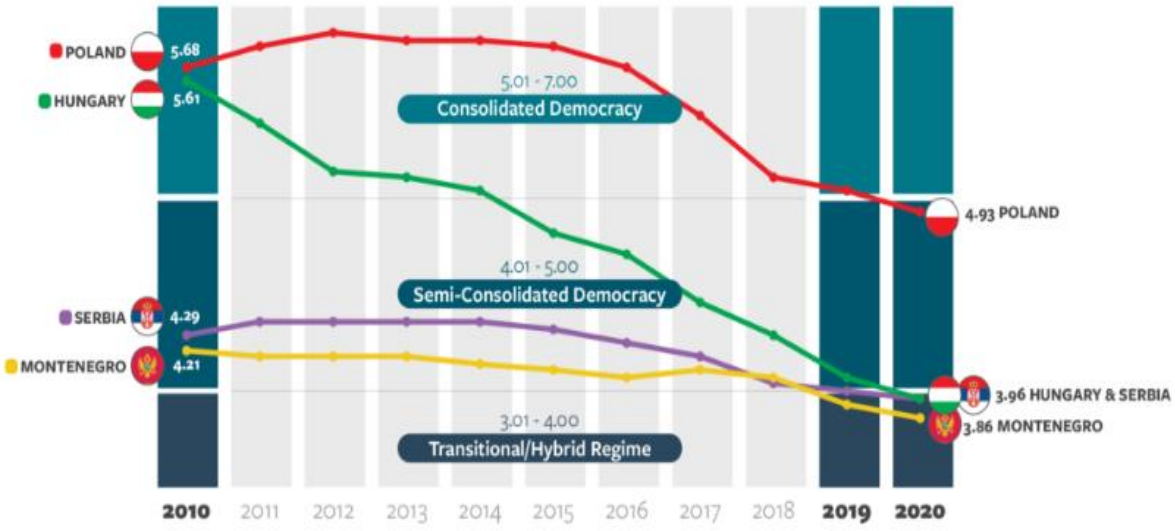
Z kolei z badań *Varieties of Democracy (V-Dem*) wynikają znaczne spadki raiting'u jeżeli chodzi o takie czynniki jak: powoływanie sędziów motywowane politycznie, tzw. „czystki kadrowe", tj. usuwanie sędziów z powodów politycznych oraz wpływ władzy wykonawczej na sądownictwo. Wszystkie te naruszenia w znaczący sposób ograniczają niezawisłość sędziowską.



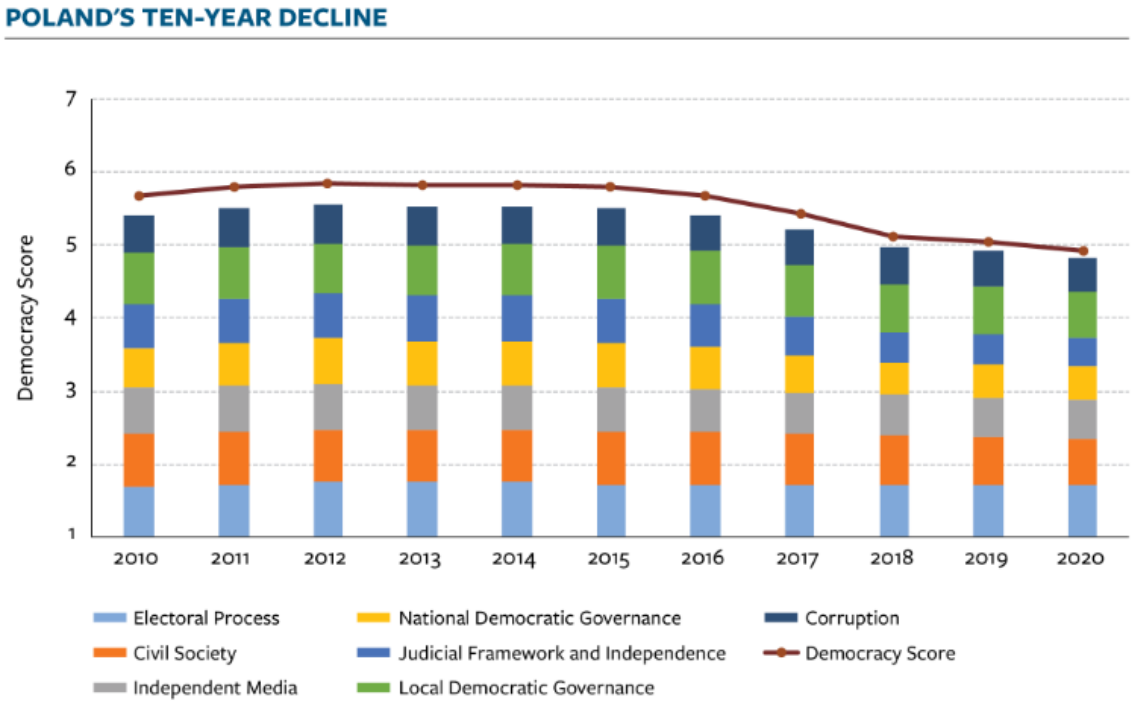
Nieprzestrzeganie zasad niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądowej jest jednym z powodów tego, że Polska nie jest postrzegana jako kraj w pełni demokratyczny. W raporcie *Nations in Transit*[1294] opracowanym przez *Freedom House*, organizację pozarządową z siedzibą w USA, Polska spadła w corocznym indeksie demokracji. W rezultacie, zgodnie z metodologią raportu, Polska nie znajduje się już w najwyższej kategorii „skonsolidowanej demokracji". Zamiast tego jest klasyfikowana jako „demokracja półskonsolidowana". Wyraźny spadek kraj zalicza od 2015 roku, a więc od rozpoczęcia większej reformy sądownictwa. Polska stała się dopiero drugim krajem członkowskim Unii Europejskiej uwzględnionym w raporcie, który utraci swój w pełni demokratyczny status. Wcześniej Węgry, straciły status „skonsolidowanej demokracji" w 2015 roku, a teraz spadł on na tyle, że na

[1294] Raport *Nations in Transit* od 1995 roku analizuje postępy demokracji w 29 byłych krajach komunistycznych i jest finansowany przez amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego.

podstawie raportu *Nations in Transit* w ogóle nie można ich klasyfikować jako demokrację. Można mieć obawy, czy Polska nie kroczy drogą Węgier.



Freedom House zauważa szczególnie duży spadek Polski pod kątem niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ciągu ostatnich pięciu lat spadek w tej kategorii był największym w historii tego wskaźnika odnotowanym przez *Freedom House.*



W swoim raporcie za rok 2020 *Freedom House* zauważa, że Polska wyróżnia się systematycznym, ukierunkowanym i agresywnym charakterem rządowych ataków na niezawisłość sędziów, a władza publiczna dąży do przekształcenia sądów w elastyczne narzędzie polityczne. Organizacja wyraża obawy, że jeśli Polska będzie kontynuowała ten kurs, dołączy do hybrydowych reżimów i autokracji, które rutynowo wymierzają upolitycznioną sprawiedliwość.

Sam fakt, że społeczność międzynarodowa dostrzega zjawisko naruszeń zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów powoduje, że skala tych naruszeń jest tak duża, że czyni to Polskę jako kraj odchodzący od demokratycznego państwa prawa. Przytoczone przez mnie powyżej przykładowe badania i raporty świadczą, że nie jest tak, jak często mówią politycy koalicji rządzącej, iż sędziowie sprzeciwiają się reformom, bo godzi to wprawdzie w ich partykularne interesy, ale zwiększa ochronę praw obywatelskich. To, że negatywna ocena tych zmian dostrzegalna jest nie tylko przez krajowych sędziów i prawników, ale także przez prawników w innych krajach pozwala na postawienie tezy przeciwnej – a mianowicie, że systemowa erozja niezawisłości sędziowskiej dokonywana w Polsce od 2015 roku w znaczący sposób negatywne oddziaływuje na ochronę praw obywateli.

Podstawą harmonii w stosunkach społecznych jest praworządność, którą daje się osiągnąć tylko poprzez niezależne sądy i niezawisłych sędziów. Wszelkie zatem regulacje ustrojowe i ustawowe powinny tym bardziej gwarantować te dwie jakże ważne zasady. W wyroku z dnia 5 grudnia 2019 roku w sprawie o sygn. akt III PO 7/18, Sąd Najwyższy stwierdził, że „bez zagwarantowania rzeczywistej niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie zostaną zachowane gwarancje ustrojowe demokratycznego państwa prawa. Sędzia pozbawiony tego przymiotu nie może w sposób prawidłowy rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego”[1295]. Podporządkowanie sędziów jakimkolwiek sugestiom, naciskom udaremnia zadania sądownictwa. Za Leszkiem Garlickim można stwierdzić, że nawet jednostkowe naruszenia niezawisłości, zwłaszcza gdy są wynikiem działań władzy publicznej, mogą okazać się wystarczające dla zachwiania poczucia bezpieczeństwa i stabilności całej kadry sędziowskiej[1296]. Dlatego też, gdy władza publiczna narusza niezawisłość jedyna nadzieja w jej zachowaniu spoczywa na nośnikach tej niezawisłości, tj. na sędziach. Władysław Jan Medyński wskazywał, że „sędzia, który zdaje sobie sprawę z doniosłości powierzonej mu funkcji państwowej, właśnie w imię dobra powszechnego, wspólnego dobra wszystkich

[1295] OSNP 2020 Nr 4, poz. 38.
[1296] L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001, s. 10.

obywateli, musi zdobyć się na duchową niezawisłość w wykonywaniu swych obowiązków (…) O posiadaniu niezawisłości w stosunku do otoczenia zadecyduje, nawet przy istnieniu mniejszych ustawowych gwarancji niezawisłości, charakter sędziego, jego dusza. Niezawisłość sędziowska bowiem polega w pierwszym rzędzie na wyrobieniu w sobie duchowej niezależności”[1297]. Właśnie takie przesłanie powinno przyświecać każdemu z sędziów. Z radością i podziwem obserwuję wiele przypadków niezgadzania się z łamaniem niezawisłości, demonstrowania tego, rzeczowego rozmawiania na ten temat. Pozostaje mieć nadzieję, że rychło przyjdzie czas, w którym zostaną przywrócone rządy prawa, a wraz z nimi gwarancje niezawisłości. Ciągle aktualne w tym zakresie są słowa Aleksandra Mogilnickiego, który jako Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w latach 1923-1929, odrzucając wszelkie próby ingerowania w niezawisłość sędziowską przez przedstawicieli ówczesnych władz – naraził się tym władzom i w 1929 usunięty został ze stanowiska, że „nie było jeszcze w historji wypadku, żeby rząd, który dążył do ograniczenia niezawisłości sądów, sam tego później nie żałował, Ale, niestety, nie wszyscy znają historję, a nawet ci, którzy ją znają, nie lubią na ogół korzystać z cudzego doświadczenia”[1298].

[1297] W. J. Medyński, Niezawisłość sądów wobec współczesnych przemian ustrojowych, Głos Sądownictwa, nr 7-8/1939, s. 579.
[1298] A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziów w nowym ustroju sądowym*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 10-15/1928, s. 212.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 roku Nr 44, poz. 267,
2. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz. U. z 1935 roku Nr 30 poz. 227,
3. Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1947 roku Nr 18, poz. 71,
4. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz. U. z 1952 roku Nr 33, poz. 232,
5. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989 roku Nr 19, poz. 101,
6. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 roku Nr 84, poz. 426,
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483,
8. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, Dz. U. z 1977 roku Nr 38, poz. 167,
9. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, Dz. U. z 1993 roku Nr 61, poz. 284,
10. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uchwalona i podpisana w dniu 7 grudnia 200 roku, Dz. U. UE. C. z 2007 roku Nr 303, poz. 1,
11. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, Dz. U. z 1993 roku Nr 61, poz. 284,
12. Traktat o Unii Europejskiej podpisany w dniu 7 lutego 1992 roku, Dz.U.2004 Nr 90, poz. 864/30,
13. Ustawa z dnia 13 lipca 1920 roku o uposażeniu sędziów i prokuratorów (wymiar sprawiedliwości) Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1920 roku Nr 65, poz. 436,
14. Ustawa z dnia 5 grudnia 1923 roku o uposażeniu w sądownictwie powszechnym i administracyjnym oraz prokuratorów, Dz. U. z 1923 roku Nr 134, poz. 1107,
15. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 1928 roku Nr 12, poz. 93,
16. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku Kodeksu postępowania karnego, Dz. U. z 1939 roku Nr 8, poz. 44, tekst jedn.,
17. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. o postępowaniu doraźnem, Dz. U. z 1928 roku Nr 33, poz. 315,
18. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. o uposażeniu sędziów w sądownictwie powszechnem i administracyjnem oraz prokuratorów, Dz. U. z 1933 roku Nr 86, poz. 665,
19. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 roku o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 1949 roku Nr 32, poz. 237,

20. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2022 roku, poz. 2000, tekst jedn.,
21. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2021 roku, poz. 1805, tekst jedn.,
22. Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2019 roku, poz. 821, tekst jedn.,
23. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, Dz. U. z 2022, poz. 1510, tekst jedn.,
24. Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. z 2022 roku, poz. 2290, tekst jedn.,
25. Ustawa z dnia 20 września 1984 roku o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 1984 roku Nr 45, poz. 241,
26. Ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 1991 roku Nr 109, poz. 470 tekst jedn.,
27. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2020 roku, poz. 2072, tekst jedn.,
28. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. z 1989 Nr 73, poz. 435,
29. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, Dz. U. z 2021 roku, poz. 1882, tekst jedn.,
30. Ustawa z dnia z dnia 13 lipca 1990 roku o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. z 1990 roku Nr 73, poz. 435,
31. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 2020 roku, poz. 685, tekst jedn.,
32. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny, Dz. U. z 2022, poz. 1138, tekst jedn.,
33. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2022 roku, poz. 1375, tekst jedn.,
34. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. z 2020 roku, poz. 1754 tekst jedn., Dz. U. z 2022 roku, poz. 2250, tekst jedn.,
35. Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2022, poz. 1009, tekst jedn.,
36. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2009 roku Nr 153, poz. 1227, ze zm., Dz. U. z 2022 roku, poz. 504, tekst jedn.,
37. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. z 2001 roku Nr 100, poz. 1082,
38. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2001 roku Nr 98, poz. 1070, Dz. U. z 2019, poz. 52, tekst jedn., Dz. U. z 2020 roku, poz. 2072, tekst jedn.,
39. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2019 roku, poz. 1120, tekst jedn.,
40. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2022 roku, poz. 2492, tekst jedn.,
41. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 roku, poz. 329, tekst jedn.,
42. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2005 roku Nr 169, poz. 1418,

43. Ustawa z dnia 16 marca 2007 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2007 roku Nr 73, poz. 484,
44. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U z 2022 roku, poz. 1657, tekst jedn.,
45. Ustawa z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. z 2021 roku, poz. 269 tekst jedn.,
46. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 roku Nr 203, poz. 1192,
47. Ustawa z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012 roku, poz. 637,
48. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2015 roku, poz. 1309,
49. Ustawa z dnia 11 marca 2016 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 roku, poz. 437,
50. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 roku, poz. 38,
51. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 roku, poz. 2393, tekst jedn.,
52. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 roku, poz. 1452,
53. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2021 roku, poz. 1904, tekst jedn.,
54. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 roku, poz. 3,
55. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2018 roku, poz. 848,
56. Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o zmianie ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1045,
57. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 roku, poz. 914,
58. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 roku, poz. 1469,
59. Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 roku, poz. 190,
60. Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2021 roku, poz. 2095,
61. Ustawa z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z 2020 roku, poz. 875.

62. Ustawa z dnia 17 września 2021 roku o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021, poz. 1834,
63. Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 roku, poz. 1259,
64. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz. U. poz. 1394,
65. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszeregowania funkcjonarjuszów państwowych do grup uposażenia i automatycznego przechodzenia nauczycieli do wyższych grup uposażenia, o dodatkach lokalnych, funkcyjnych i służbowych oraz o umundurowaniu niższych funkcjonarjuszów państwowych, Dz. U. z 1933 roku Nr 102, poz. 1782,
66. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1935 roku o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1933 roku o zasadach zaszeregowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnem i administracyjnem, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych, Dz. U. z 1935 roku Nr 10, poz. 51,
67. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2018 roku w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom, Dz. U. z 2021 roku, poz. 632, tekst jedn.,
68. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, Dz. U. z 2021 roku, poz. 1166, tekst jedn.,
69. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 roku Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. z 2021, poz. 2046, tekst jedn.,
70. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 17 marca 2020 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania uczelni artystycznych w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Dz. U. z 2020 roku, poz. 465 tekst jedn.,
71. Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1964 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu prawa o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 1964 nr 6 poz. 40.

Literatura

1. M. Abu Goleh, K. Wygoda, *Rada Sądownictwa na Łotwie,* Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
2. M. Abu Goleh, P. Bury, *Bezpośredni wybór sędziów na przykładzie Stanów Zjednoczonej Ameryki* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016,
3. R. Adamczewski, *Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi* [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019,
4. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014,
5. N. Andrews, *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford 2003,
6. M. Andrzejewski, *Samodzielność jurysdykcyjna w procedurach sądowych*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne nr 4/2016,
7. K. Antonów, *Ochrona socjalna sędziów sądów powszechnych*, Przegląd Sądowy nr 5/2018,.

8. A. Antoszewski, *Władza sądownicza w Europie Środkowej i Wschodniej* [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006,
9. M. Avbelj, *Judges Depending on Judges. A Missing Brick in the CJEU Jurisprudence on Judicial Independence*, https://verfassungsblog.de/judges-depending-on-judges/ [dostęp online: 31.12.2022],
10. M. Balcerzak, *Zagadnienie precedensu w prawie międzynarodowym praw człowieka*, Toruń 2008,
11. A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej* [w:] *Sądy i Trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005,
12. A. Bałaban, *Zasada niezależności sądów i jej realizacja*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012,
13. A. Bałaban, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 4/2012,
14. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012,
15. B. Banaszak, *Konstytucyjne ujęcie zasady niezawisłości sędziowskiej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6/2009,
16. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001,
17. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, Przegląd Sejmowy nr 5/2012,
18. J. Barcik, *Standardy udziału sędziów w sferze publicznej w dokumentach międzynarodowych,* Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2017,
19. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009,
20. A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Zdania odrębne w orzecznictwie podatkowym*, Przegląd Podatkowy nr 9/2013,
21. A. Bień-Kacała, *Rada Sądownictwa w Holandii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
22. A. Bień- Kacała, *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, t. 1, Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011,
23. Ł. Błaszczak, *O tzw. ograniczonej samodzielności jurysdykcyjnej sądu cywilnego w procesie cywilnym* [w:] *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych, Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego, Szczecin–Niechorze 28–30.09.2007,* red. H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009,
24. J. Bodio, *Kilka uwag o charakterze i zasadach wymiaru kar dyscyplinarnych orzekanych w stosunku do sędziów sądów powszechnych w służbie czynnej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, vol. LXVIII, 2/2021,
25. J. Bodio [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, red. A. Jakubecki, Kraków 2005,
26. A. Bojańczyk, *Zdanie odrębne w postępowaniu karnym*, Forum Prawnicze nr 3/2012,
27. Ł. Bojarski, *Udział obywateli w zarządzaniu sądownictwem – społeczeństwo obywatelskie czy polityczny suweren?*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017,
28. R. Borek-Buchajczuk, *Powołanie niewłaściwe*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 1/2011,
29. G. Borkowski, K. Gajda-Roszczynialska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r, Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 1*, Przegląd Sądowy nr 6/2021,

30. G. Borkowski, K. Gajda-Roszczynialska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r, Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 2*, Przegląd Sądowy nr 7-8/2021,
31. G. Borkowski, R. Michalczewski, *Skład i sposób wyboru sędziów do rad sądownictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017,
32. J. Borg-Barthet, *Is a Microstate about to Provide EU Rule of Law with its Van Gend Moment?*, https://verfassungsblog.de/is-a-microstate-about-to-provide-eu-rule-of-law-with-its-van-gend-moment/ [dostęp online: 31.12.2022];
33. L. Bosek, G. Żmij, *Uwarunkowania prawne powoływania sędziów w Europie w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, Europejski Przegląd Sądowy nr 7/2019,
34. M. Bożyk, *Prawo do oporu w Republice Federalnej Niemiec*, Państwo i Prawo nr 8/2019,
35. J. Bratoszewski, *Zdanie odrębne w procesie karnym*, Warszawa 1973,
36. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, *Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999,
37. W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014,
38. B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, *Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla polskiej praktyki podatkowej*, Przegląd Podatkowy nr 11/2009,
39. M. Buczkowski, *Niezawisłość sądów*, Głos Sądownictwa nr 4/1937,
40. *M. Bujňáková, A. Krunková, S. Grabowska, Rada Sądownicza w systemie organów konstytucyjnych Republiki Słowackiej,* Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
41. S. Bukowiecki, *Polityka Polski niepodległej. Szkic programu*, Warszawa 1922,
42. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1961,
43. E. Całka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, Studia Iuridica Lublinensia nr 1/2016,
44. M. Cary, H. H. Scullard, *Dzieje Rzymu. Od czasów najdawniejszych do Konstantyna. Tom II*, Warszawa 2001,
45. A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *La (in)dependencia del Poder Judicial en Polonia. Sobre la subordinación de los jueces al poder político*, UNED. Teoría y Realidad Constitucional nr 47/2021,
46. J. Ciapała, *Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie powoływania sędziów. Refleksje krytyczne*, Gdańskie Studia Prawnicze tom XL/2018,
47. J. Ciapała, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, Państwo i Prawo nr 10/2022,
48. M. Cieślak, *Niezawisłość sędziowska a Partia*, Palestra nr 2/1957,
49. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984,
50. Ch. D. Cole, *Judicial independence in The United States Federal Courts*, The Journal of the Legal Profession vol. 13/1988,
51. R. D. Cudahy, *The Independence of the Judiciary*, IRPL nr 3-4/1992,
52. B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007,
53. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego, t. III*,, Warszawa 1929,

54. P. Czarnecki, *Pojęcie i funkcje delegacji sędziego w aspekcie ustrojowym i karnoprocesowym*, Iustitia nr 2/2010,
55. P. Czarnecki, *Stosowanie kodeksu karnego w postępowaniach dyscyplinarnych,* Państwo i Prawo nr 10/2017,
56. P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06*, Przegląd Sejmowy nr 1/2007,
57. P. Czarny [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014,
58. P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie poprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*, Warszawa 2015,
59. P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006,
60. B. Czech, *Wykładnia prawa i niezawisłość sędziowska a zdrowy rozsądek (zagadnienia wybrane)* [w:] *Aurea praxis aurea teoria*. *Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2012,
61. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, Państwo i Prawo nr 11-12/1997,
62. P. Dąbrowska-Kłosińska, *Skutki wyroków prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa Trybunału i prawa Unii Europejskiej* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011,
63. M. Dąbrowski, *Rada do spraw Administracji Sądów w Estonii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
64. M. Dąbrowski, *Niezawisłość sędziowska* [w:] *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, red. M. Dąbrowski, J. Szymanek, M. Wiszowaty, J. Zaleśny, Warszawa 2020,
65. S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundament państwa prawa. Wyzwania współczesności*, red. T. Wardyński, M. Niziołek, Warszawa 2009,
66. S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2014,
67. S. Dąbrowski, *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012,
68. S. Dąbrowski, referat pt. *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia* zamieszczony w: *Relacja z konferencji „Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012,
69. S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego* [w:] *Aurea Praxis Aurea Theoria Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, Tom 2, red. K. Wietz, J. Gudowski, Warszawa 2011,
70. S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Nadużycie władzy sędziowskiej*, Polski Proces Cywilny nr 1/2012,
71. S. Dąbrowski, A. Łazarska, *O sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości*, Palestra nr 9-10/2012,
72. S. Dąbrowski, A. Łazarska [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*. red. A. Górski, LEX 2013,

73. S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Wątpliwości konstytucyjne związane z zakresem i rodzajem materii prawnej zawartej w regulaminie sądowym i innych aktach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012,
74. J. Derlatka, *Wyłączenie sędziego z mocy art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.*, Polski Proces Cywilny nr 3/2012, s. 481.
75. A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 2/2017,
76. H. Dolecki, T. Radkiewicz [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, red. T. Wiśniewski, LEX 2021,
77. H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Art. 367-505*, Warszawa 2013,
78. D. Drajewicz, *Kryteria powołania na stanowisko sędziego*, Przegląd Sądowy nr 2/2017,
79. D. Dyjak, *Najwyższa Rada Korpusu Urzędników Sądowych we Francji*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
80. T. Ereciński, *Niezawisłość sędziowska a swoboda orzekania w sprawach cywilnych*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010,
81. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, Przegląd Sądowy nr 5/1994,
82. T. Ereciński, *W sprawie związania Sądu Najwyższego oceną prawną (art. 389 k.p.c.)*, Państwo i Prawo nr 8-9/1969,
83. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2009,
84. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2010,
85. T. Ereciński, K. Weitz, *Efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce*, Przegląd Sądowy nr 10/2005,
86. H. Filipczyk, *Granice związania sądu I instancji wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny – uwagi na tle orzecznictwa w sprawach podatkowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 2/2012,
87. K. Filipek, *Gwarancje niezawisłości sędziów sądów powszechnych*, Studenckie Zeszyty Naukowe nr 13/2006,
88. P. Filipek, *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państwa członkowskiego do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Europejski Przegląd Sądowy nr 12/2019,
89. J. Finnis, *Prawa naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001,
90. O.M. Fiss, *The limits of judicial independence*, Inter-American Law Review vol. 25/1993,
91. K. Fleszyński, *Czego oczekuje sądownictwo?*, Głos Sądownictwa nr 5/1937,
92. K. Fleszyński, *Realne gwarancje niezawisłości sędziowskiej*, Głos Sądownictwa nr 2/1939,
93. J. Frąckowiak, *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w procesie stosowania prawa*, Przegląd Legislacyjny nr 1/2016,
94. Å. Frändberg, *From Rechtsstaat to Universal Law-State: An Essay in Philosophical Jurisprudence*, Heidelberg-Nowy Jork, Dordrecht, Londyn 2014,

95. A. Gajda, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.11.2013 r. (K 31/12)*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2014,
96. H. Gajewska-Kraczkowska, *Prawo do publicznego procesu jako element praw jednostki* [w:] *Prawo jednostki a prawo karne*, red. M. Wędrychowski, Warszawa 1995,
97. L. Gardocki, *Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej* [w] *Prawo - kara - polityka kryminalna. Księga jubileuszowa z okazji 70 rocznicy urodzin Profesora Tomasza Karczmarka*, red. J. Giezka, Kraków 2006,
98. L. Garlicki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016,
99. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001,
100. L. Garlicki, *Komentarz do art. 179 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001,
101. L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001,
102. L. Garlicki, *Komentarz do art. 181 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001,
103. L. Garlicki, *Komentarz do art. 183 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2001,
104. L. Garlicki, *Komentarz do art. 186 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV*, Warszawa 2001,
105. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu" w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia Władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Gdynia, 24-26.04.2008 r.*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008,
106. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020,
107. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019,
108. L. Garlicki, *Prawo do sądu (rozważania de lege fundamentale ferenda)*, Annales UMCS Sectio G, vol. XXXVII/1990,
109. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, Przegląd Sejmowy nr 1/1998,
110. L. Garlicki, *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, Przegląd Sądowy nr 4/2021,
111. L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, *Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawa międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006,
112. E. Gierach [w:] *Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016,
113. S. Giderewicz, *Opinia prawna w sprawie poprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 2015,
114. N. Gill, *Dziennikarskie formy sprawozdawczości sądowej*, Studia Prawnicze nr 2/2005,

115. P. Glejt-Uziębło, P. Uziębło, *Rada Główna Władzy Sądowniczej w Hiszpanii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
116. C. Golik, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z dnia 27 października 2017 r., sygn. SNO 38/17*, Prokuratura i Prawo nr 4-5/2020,
117. K. Gonera, *Niezależność i niezawisłość sędziowska jako podstawa państwa prawa. Wewnętrzna (intelektualna) niezależność sędziego* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, red. T. Wardyński, M. Niziołek, Warszawa 2009,
118. K. Gonera, *Status pracowniczy sędziego. Czy sędzia jest pracownikiem?* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015,
119. S. Gołąb, *Prawa Państwa Polskiego. Zeszyt VIIA. Ustrój Sądów Cywilnych*, Kraków 1922,
120. S. Gołąb, *Sądownictwo cywilne w konstytucji*, [w:] W.L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924,
121. W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia*, Warszawa 1962,
122. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995,
123. A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 2013,
124. T. Grabowski, *Ustrojowe gwarancje niezawisłości sądów*, Palestra nr 1/1990,
125. K. Grajewski, *Dysfunctionality of the National Council of the Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes*, Gdańskie Studia Prawnicze nr 4/2020,
126. K. Grajewski, *Konstytucyjna i ustawowa regulacja zakresu przedmiotowego nietykalności parlamentarnej*, Przegląd Sejmowy nr 1/2022,
127. K. Grajewski, *Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym z 9 czerwca 2022 r. – zmiana prawdziwa czy pozorna?*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 5/2022,
128. K. Grajewski, *Postulat utworzenia rady do spraw sądownictwa podczas obrad Okrągłego Stołu*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 3/2017,
129. K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w świetle art. 12 § 1 oraz art. 111 § 1 i § 4 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym*, Gdańskie Studia Prawnicze t. XL/2018,
130. K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sadownictwa* [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirasek, K. Skotnicki, Toruń 2017,
131. K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, Państwo i Prawo nr 6/2021,
132. M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021,
133. K. Groniowski, J. Skowronek, *Historia Polski 1795–1914*, Warszawa 1977,
134. P. Grzegorczyk, K. Weitz, *Art. 45* [w:] *Konstytucja RP. T. I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016,
135. T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne,* Warszawa 2011,
136. A. Grzelak, *Odpowiedź Polski na czwarte zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018,

137. W. Grzeszczyk, *Szczególny tryb uchylania tajemnicy zawodowej w postępowaniu karnym*, Prokuratura i Prawo nr 6/2002,
138. A. Grzybowski, *Periculum in mora*, Gazeta Sądowa nr 3/1929,
139. K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, tom VI, Warszawa 1982,
140. K. Grzybowski, *Wymiar sprawiedliwości w świetle przepisów Konstytucji Kwietniowej*, Głos Sądownictwa nr 3/1939,
141. M. Grzymisławska-Cybulska, *Bezstronność sądu i sędziego jako elementy budowania zaufania do władzy sądowniczej*, Przegląd Sejmowy nr 5/2017,
142. J. Gudowski, *Cywilnoprawna odpowiedzialność sędziego - z uwzględnieniem aspektów historycznych i prawno porównawczych* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar Kraków 2005,
143. J. Gudowski, *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, Przegląd Sądowy nr 1/2003,
144. J. Gudowski, *Iudex impurus. Wyłączenie z mocy samej ustawy sędziego objętego zarzutem wadliwego powołania lub przejścia na wyższe stanowisko sędziowskie*, Przegląd Sądowy nr 5/2022,
145. J. Gudowski, *Niezawisłość a związanie sędziego oceną prawną sądu wyższej instancji*, Polski Proces Cywilny nr 3/2016,
146. J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, Przegląd Sądowy nr11-12/1994,
147. J. Gudowski, *Wyłączenie sądu jako organu wymiaru sprawiedliwości – nowa instytucja w prawie procesowym cywilnym i karnym*, Przegląd Sądowy nr 6/2021, s. 5 i n. oraz A. Olaś, *Właściwość delegacyjna sądu oparta na względach celowości w postępowaniu nieprocesowym,* Przegląd Sądowy nr 1/2022,
148. M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, Palestra nr 4/2016,
149. M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe a kompetencje sądów (granice bezpośredniego stosowania Konstytucji)*, Palestra nr 12/2017,
150. R. Hauser, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 1(58)/2015,
151. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, Państwo i Prawo nr 2/2004, s. 32 oraz B. Kozicka, *Wpływ działalności uchwałodawczej NSA na wykładnię i stosowanie prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 122/2020,
152. R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 1-2/2021,
153. W. Hermeliński, B. Nita-Światłowska, *Orzeczenie sądowe wydane z udziałem sędziego powołanego wadliwie a naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka – glosa do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, Europejski Przegląd Sądowy nr 5/2021,
154. P. Hofmański, *Głos w dyskusji* [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999,
155. P. Hofmański, *Kilka uwag na temat prejudycjalności w polskim procesie karnym*, Państwo i Prawo nr 11/1988,
156. P. Hofmański, *O jawności posiedzeń sądowych w procesie karnym* [w:] *Współczesne problemy procesu karnego i jego efektywność*, red. M. Wędrychowski, Warszawa 1995,

157. P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997,
158. P. Hofmański, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego*, Katowice 1988,
159. P. Hofmański, S. Zabłocki, *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Kraków 2006,
160. M. Jabłoński, *Uwagi o ewolucji gwarancji niezawisłości i niezależności sędziów i sądów powszechnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo nr 257/1997,
161. V.C. Jackson, *Judicial Independence: Structure, Context, Attitude* [w:] *Judicial Independence in Transition. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, red. A. Seibert-Fohr, Berlin 2012,
162. W. Jakimko, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej a nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011,
163. W. Jakimko, *Pozycja prawna sądów i sędziów na gruncie regulacji konstytucyjnych od początku II Rzeczypospolitej do Konstytucji z 1997 r. w kontekście nadzoru administracyjnego nad sądami*, Palestra nr 9/2017,
164. J. Jamontt, *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1928,
165. M. Jankowski, M. Wołowicz, *Niezawisłość sędziowska w opinii samych sędziów*, Warszawa 1986,
166. B. Janusz-Pohl, *Immunitet sędziowski sędziów sadów powszechnych* [w:] *Problemy prawa i procesu karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Alfreda Kaftala*, red. G. Rejman i inni, Warszawa 2008,
167. B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009,
168. S. Jarosz-Żukowska, *Rady sądownictwa w Danii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
169. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980,
170. W. Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009,
171. W. Jasiński, *Charakterystyka zmian w ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce w latach 2016-2018*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2018,
172. W. Jasiński, *Jawność zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym*, Państwo i Prawo nr 9/2009,
173. J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek… Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. W. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018,
174. K. Jaśkowski, *Kilka uwag o niezawisłości sędziowskiej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka i inni, Warszawa 1998,
175. C. Jaworski, *Niezależność i niezawisłość* [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2006,
176. J. Jodłowski [w:] J. Lapierre, J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016,
177. T. Jollimore, *Impartiality* [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy* [dostęp online: 31.12.2022],
178. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006,
179. A. Józefowicz, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98*, Przegląd Sejmowy nr 2/2001,

180. J. Juchniewicz, *Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości Królestwa Belgii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
181. A. Juškevičiūtė-Vilienė, R. Balicki, *Rada Sądownictwa Republiki Litewskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
182. J. Justyński, *Historia doktryn politycznych czasów nowożytnych*, Toruń 1991,
183. A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005,
184. A. Kabat, *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5-6/2010,
185. T. Kacperski, *Niektóry aspekty prawne i teleologiczne udziału środków masowego przekazu w postępowaniu karnym,* Wojskowy Przegląd Prawniczy nr 4/1981,
186. K. Kaczmarczyk, [w:] *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Zięba-Załucka, Warszawa 2005,
187. A. Kaftal, *Jawność postępowania karnego w świetle nowego kodeksu postępowania karnego*, Nowe Prawo nr 11-12/1969,
188. A. Kaftal, *Procesowe zagadnienia tajemnicy adwokackiej*, Palestra nr 1/1970,
189. A. Kalisz-Prokopik, *Doktryna acte clair a teoria interpretacji* [w:] *Prawne problemy członkowstwa Polski w Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2005,
190. G. Kamieński, *Wyłączenie z mocy samego prawa sędziego delegowanego na podstawie art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.)*, Przegląd Sądowy nr 10/2022,
191. M. Kamiński, M. Romańska, *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym a koncepcje jej nieważności*, Przegląd Sądowy nr 4/2008,
192. T. Kanty, *Doświadczenie życiowe a ocena dowodów w procesie karnym*, Państwo i Prawo nr 7/2018,
193. A. Kappes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – rozważania na tle uchwały trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20)*, Palestra nr 5/2020,
194. P. Kardas, *Instytucjonalne aspekty bezstronności sędziego. O proceduralnych podstawach i sposobach rozpoznawania wniosków dotyczących wyłączenia sędziego z uwagi na brak instytucjonalnych gwarancji bezstronności* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, red. P. Wiliński, R. Zawłocki, Warszawa 2022,
195. P. Kardas, *Jawność wewnętrzna i zewnętrzna postępowania przygotowawczego* [w:] *Jawność jako wymóg rzetelnego procesu karnego*, red. W. Jasiński, K. Nowicki, Warszawa 2013,
196. P. Kardas, *Odpowiedzialność dyscyplinarna rzecznika dyscyplinarnego z tytułu naruszenia niezawisłości sędziowskiej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020,
197. P. Kardas, *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, nr 4/2019,
198. H. Kempisty, *Ustrój sądów. Komentarz*, Warszawa 1966,
199. T. Kiełkowski, *Decyzja administracyjna jako prejudykat w postępowaniu cywilnym*, Przegląd Prawa Publicznego nr 1/2008,

200. L. Kieres, referat pt. *KRS strażnikiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów* podczas Konferencji *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów gwarancją praworządności i praw człowieka*, która odbyła się w dniu 21 lutego 2012 roku w Warszawie, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2012,
201. A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sejmowy nr 1/2004,
202. K. Klatt, *Działalność administracyjna sądów*, Ius et Administratio nr 4/2016,
203. G. Kleinman, A. Anandarajan, D. Palmon, *Who's to Judge? Understanding Issues of Auditor Independence Versus Judicial Independence*, Accouting, Economics, and Law vol. 2/2012,
204. Z. Kmieciak, *Konsekwencje powołania do pełnienia urzędu sędziego sądu administracyjnego lub asesora w wojewódzkim sądzie administracyjnym po przeprowadzeniu postępowania, które mogło być dotknięte wadą prawną. Glosa do wyroku NSA z 4.11.2021 r., III FSK 3626/21*, Państwo i Prawo nr 4/2022,
205. Z. Kmieciak, *Rozłączność kompetencji organów władzy w świetle orzecznictwa sądowego w przedmiocie ochrony praworządności*, Państwo i Prawo nr 10/2020,
206. D. Knaga, *Glosa do postanowienia TK z 7.01.2016 r., U 8/15 (konstytucyjność uchwał Sejmu dotyczących sędziów TK)*, Państwo i Prawo nr 2/2018,
207. D. Knaga, *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa jako recepta na kryzys konstytucyjny* [w:] *Polska niepodległa 1918-2018. Księga rocznicowa z okazji 100 rocznicy odzyskania niepodległości*, Warszawa 2018,
208. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003,
209. K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo nr 9/2001,
210. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922,
211. R. Koper, *Granice mocy wiążącej wyroków karnych w postępowaniu cywilnym*, Studia Prawnicze nr 1/2016,
212. A. Korbowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876-1915*, Lublin 1995,
213. K. Korzan, *Niezawisłość sędziowska (sądów) w systemie trzeciej władzy* [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Katowice 1992,
214. U. Kosielińska-Grabowska, A. Grabowski, *Teza o bezprawności ustawowej w konstytucyjnym państwie prawa* [w:] *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. Nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, red. M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2018,
215. M. Kostro, *Udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości jako realizacja zasady publiczności*, Białostockie Studia Prawnicze z. 21/2016,
216. A. Kościółek, *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, Przegląd Sądowy nr 5/2021,
217. M. Kowalski, *Udział w orzekaniu sędziego delegowanego jako przesłanka nienależytej obsady sądu albo składu sądu sprzecznego z przepisami prawa*, Palestra nr 1-2/2021,
218. P. Kowalski, *Funkcje zdań odrębnych od wyroków sądów administracyjnych w sprawach podatkowych*, Przegląd Sądowy nr 6/2022,
219. W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005,

220. W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w świetle ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – kwestie procesowe i materialne*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017,
221. W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność sędziego za wykroczenia* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa ku Profesora Andrzeja Zolla*, t. 2, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012,
222. W. Kozielewicz, P. Wypych, *Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych, w których wymierzono bądź żądano wymierzenia kary dyscyplinarnej – złożenia sędziego z urzędu (okres 1 październik 2001 r. – 31 grudzień 2004 r.)*, OSNSD 2004, nr 2, poz. 89,
223. K. Kozłowski, P. Tuleja, *Ewolucja ustrojowej pozycji sądów a konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2015,
224. W. Kręcisz, *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji*, Przegląd Prawa i Administracji tom LX/2004,
225. J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Immunitet sędziowski*, Przegląd Sądowy nr 11-12/1993,
226. L. Kubicki, *Krajowa Rada Sądownictwa – jako strażnik niezawisłości sędziowskiej* [w:] *Niezawisłość sędziowska. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy i Instytut Państwa i Prawa PAN w dniu 20 kwietnia 1990 r. w Popowie,* red. J. Gaj, Warszawa 1990,
227. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych,* Wrocław 2000,
228. M. Kuijer, *The Blindfold of Lady Justice: Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Leiden 2004,
229. C. Kulesza, *Systemy wyboru i mianowania sędziów a problem ich niezawisłości – doświadczenia amerykańskie, angielskie i niemieckie*, Białostockie Studia Prawnicze, z. 20/2016,
230. C. Kulesza, *Związanie sądu karnego prawotwórczym orzeczeniem sądu gospodarczego o rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego w spółce*, Przegląd Prawa Handlowego nr 6/2019,
231. M. Kuryłowicz, *Prawa antyczne. Wykłady z historii najstarszych praw świata,* Lublin 2006,
232. A. Kustra, *Wykładnia prawa wspólnotowego a wykładnia prawa krajowego w świetle zasady autonomii prawa wspólnotowego*, Jurysta nr 1/2008,
233. D. Kuźnicka-Błaszkowska, *Pozycja prawnoustrojowa Komisji do spraw Wymiaru Sprawiedliwości Malty*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
234. D. Kuźnicka-Błaszkowska, *Rozproszony system organów stojących na straży niezależności i niezawisłości sędziów w Irlandii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
235. Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, LEX 2005,
236. J.S. Langrod, *Sądownictwo Administracyjne. Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej* [w:] *Projekt Konstytucji*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1928,
237. M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019,
238. M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelność charakteru*, Prokuratura i Prawo nr 6/2008,
239. K. Lenaerts, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, German Law Journal nr 21/2020,
240. W. Leder, *Sumienie sędziego. Czy sędziom powinna przysługiwać możliwość powołania się na klauzulę sumienia?*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne, nr 21/2018,
241. L. Leszczyński, *Glosa do wyroku NSA z 24 X 2000 r.*, V SA 613/00, OSP 2001, nr 5, poz. 82,
242. B. Leśniodorski, *Dzieło sejmu czteroletniego*, Wrocław 1951,

243. P. Lewczyk, *Zakres związania sądu karnego decyzją podatkową*, Przegląd Sądowy nr 4/2013,
244. J. Levy, *The Multicultularism of Fear,* Oxford 2000,
245. K. Lipiński, *Ustawowy test niezawisłości i bezstronności sędziego w sprawach karnych*, Palestra nr 10/2022,
246. T. Liszcz, *Glosa do uchwały z dnia 9 grudnia 2003 r., III PZP 15/03*, OSP 2005, z. 3, poz. 31,
247. W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001,
248. A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2007,
249. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992,
250. A. Ławniczak, *Najwyższa Rada Sądownictwa w Rumunii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
251. G. Ławnikowicz, *Dwie niezawisłości. Uwagi o statusie trzeciej władzy w Konstytucji marcowej*, Myśl Polityczna nr 1/2021,
252. G. Ławnikowicz, *Konstrukcja katalogu gwarancji niezawisłości sędziowskiej w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Doktryny polityczne i prawne w XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, Wrocław 2002,
253. G. Ławnikowicz, *Sędziowie w autorytarnej Polsce*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2016,
254. G. Ławnikowicz, *Uposażenie sędziów w II RP. Norma – praktyka – idea. Przegląd podstawowych problemów* [w:] *W kręgu historii i współczesności. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korobowiczowi*, red. W. Witkowski, Lublin 2008,
255. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018,
256. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015,
257. A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012,
258. E. Łętowska, *Boska sztuka interpretacji* [w:] *Prawo – społeczeństwo – jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, red. A. Łopatka, B. Kunicka-Michalska, S. Kiewlicz, Warszawa 2003,
259. E. Łętowska, *Dekalog dobrego sędziego*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2016,
260. E. Łętowska, *Dekalog sędziego. Dwadzieścia lat później* [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Zurek, Warszawa 2019,
261. E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN, sygn. I PR 19/74*, Nowe Prawo nr 1/1976,
262. E. Łętowska, *Interpretacja a subsumcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, Państwo i Prawo nr 7-8/2011,
263. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, Państwo i Prawo nr 4/2005,
264. E. Łętowska, *Stosowanie konstytucji w orzecznictwie*, Gazeta Prawna nr 1/2000,
265. E. Łętowska, *Sugestie dla mojego librecisty*, Państwo i Prawo nr 9/2016,
266. E. Łętowska: *Tego „wygaszenia" już się nie da odkręcić*, wywiad M. Sutowskiego z E. Łętowską, https://krytykapolityczna.pl/kraj/letowska-panstwo-prawa-pis/ [online: 31.12.2022],
267. E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachowania?* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015,
268. E. Łętowska, M. Krzemiński, *Skutki uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. w procedurze cywilnej*, https://konstytucyjny.pl/ewa-letowska-marcin-krzeminski-skutki-uchwaly-

polaczonych-izb-sadu-najwyzszego-z-dnia-23-stycznia-2020-r-w-procedurze-cywilnej/ [dostęp online: 31.12.2022],

269. E. Łętowska, K. Pawłowski, *Zagadki działania i obowiązywania prawa unijnego*, Europejski Przegląd Sądowy nr 1/2013,
270. A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018,
271. A. Machnikowska, *Zasada jawności w postępowaniu procesowym – modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia*, Polski Proces Cywilny nr 1/2022,
272. A. Machnikowska, *Zasada niezawisłości sędziów a wykładnia prawa* [w:] *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Herman, S. Sykuna, Warszawa 2017,
273. A. Machnikowska, *Zmiany w statusie sędziego z perspektywy kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa*, Krajowa Rada Sadownictwa nr 1/2018,
274. D. Malec, *O niezawisłości sędziowskiej w Drugiej Rzeczypospolitej. Uwagi na marginesie pracy Aleksandra Mogilnickiego „Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym"* [w:] *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, red. A. Lityński, Katowice – Kraków 2009,
275. R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001,
276. E. Maniewska, *Apolityczność jako wyznacznik granic wolności wypowiedzi sędziego dotyczących ustawowych reform sądownictwa (ich krytyki)*, Państwo i Prawo nr 7/2019,
277. K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, t. 2,* red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011,
278. K. Marszał, *Immunitet sędziowski w procesie karnym*, Roczniki Administracji i Prawa t. 5/2004,
279. M. Masternak-Kubiak, *Implementacja europejskiego nakazu aresztowania. (Uwagi na tle zmiany konstytucji RP)*, Państwo i Prawo nr 9/2006,
280. M. Masternak-Kubiak, *Prawo Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5-6/2010,
281. M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003,
282. M. Masterniak-Pawłowska, *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918-1939,* Czasopismo Prawno-Historyczne z. 1 (t. LXIII)/2011,
283. M. Matczak, *Summa Iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007,
284. M. Matusiak-Frącczak, *Glosa do wyroku TS z 20.10.2011 r., C-396/09*, LEX 2012,
285. S. Mazurkiewicz, *Klauzula sumienia sędziego? Analiza z zakresu filozofii politycznej, filozofii prawa oraz prawa pozytywnego* [w:] *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa zewnętrzna*, red. P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak, Wrocław 2018,
286. M. Mazza, *The Judiciary ine the Polish Constitution of 21 and in Its Historical Precednts ine the Light of Primary Sources and the Western European Literature*, Przegląd Konstytucyjny nr 2/2021,
287. H. Mądrzak (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2003,
288. W. J. Medyński, *Niezawisłość sądów wobec współczesnych przemian ustrojowych*, Głos Sądownictwa nr 7-8/1939,

289. T. Meron, *Judicial Independence and Impartiality in International Criminal Tribunals*, The American Journal of International Law nr 2/2015,
290. D. Miąsik, *Sprawa unijna* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskie przez sądy*, tom I, red. A. Wróbel, Warszawa 2010,
291. W. Michalski, *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970,
292. Z. Miczek, *Związanie sądu orzeczeniem wydanym w sprawach karnych oraz w sprawach o wykroczenia*, Przegląd Sądowy nr 6/2004,
293. P. Mikłaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, Państwo i Prawo nr 3/2018,
294. P. Mikuli, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 4/2014,
295. M. Mistygacz, *Immunitet sędziowski w sprawach karnych na tle procesu delegitymizacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020,
296. W. Miszewski, *Dziesięć lat Prawa o ustroju sądów powszechnych*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny nr 4/1938,
297. W. Miszewski, *Jawność w procesie cywilnym w związku z przepisami kodeksu postępowania cywilnego*, Nowy Proces Cywilny nr 1/1933,
298. W. Miszewski, *Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4/1936,
299. C. Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 2002,
300. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 10/1928,
301. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 12/1928,
302. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 13/1928,
303. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (ciąg dalszy)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 14/1928,
304. A. Mogilnicki, *Niezawisłość sędziowska w nowym ustroju sądowym (dokończenie)*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 15/1928,
305. A. Mogilnicki, *Sędzia a urzędnik*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 9/1931,
306. A. Murzynowiski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994,
307. A. Murzynowski, *Składy wyrokujące w sądach I instancji,* Studia Iuridica t. 13/1985,
308. A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, Państwo i Prawo nr 9/1992,
309. J. Muszyński, *O niezawisłości sędziowskiej w Niemczech raz jeszcze*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6/2020,
310. L. Neudorf, *Judicial Indepedence, The Judge as a Third Paty to the Dispute*, Rrevista Forumul Judecatorilor nr 2/2012,
311. P. Ochmann, *Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom*, Przegląd Prawa Publicznego nr 2/2017, s. 31 oraz M. Lewicki, *Glosa do uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07*, Przegląd Prawa Publicznego nr 3/2008,

312. M. Oliwa, *Niezawisłość sędziowska z perspektywy wyzwań współczesnej cywilizacji: (zagadnienia wybrane)*, Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea nr 3/2013,
313. J. Olszanowski, *Sprzeciw wobec zamiaru podjęcia zatrudnienia lub dodatkowego zajęcia jako czynność z zakresu nadzoru administracyjnego nad sądami i sędziami*, Forum Prawnicze nr 55/2020,
314. R. Olszewski, *Nowy „stary" model postępowania karnego?* [w:] *Proces karny w dobie przemian. Zagadnienia ogólne*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018,
315. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000,
316. B. Opaliński, *Podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego organom władzy politycznej w Polsce po 2015 roku – przyczynek do rozważań*, Ius Novum nr 3/2022,
317. K. Osajda, *Przesłanki odmowy podjęcia uchwał przez Sąd Najwyższy w postępowaniu cywilnym* [w:] *Aurea praxis aurea teoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Witz, Warszawa 2012,
318. A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Opinie doradcze w świetle Protokołu nr 16 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy nr 10/2014,
319. L. Paprzycki, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego (wybrana problematyka europejska)*, Europejski Przegląd Sądowy nr 1/2014,
320. A. Partyk, *Komentarz do art. 386 k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, red. O. Piaskowska, LEX/el 2022,
321. A. Partyk, *Związanie sądu cywilnego wyrokiem skazującym sądu karnego, a dopuszczalność samodzielnego ustalenia wysokości szkody jako podstawy obowiązku jej naprawienia*, LEX 2014,
322. S. Patyra, *Krajowa Rada Sądownictwa w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
323. S. Patyra, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*,
324. S. Patyra, *Sądownictwo dyscyplinarne w kontekście ograniczeń konstytucyjnych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020,
325. L. Pech, *Wykorzystywanie obcego prawa do siania zamętu i wprowadzania w błąd: na przykładzie prawa francuskiego i polskiej ustawy „kagańcowej"*, Iustitia nr 1/2020,
326. Ch. Perelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Warszawa 1984,
327. A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, Lwów-Warszawa 1935,
328. R. Pęk [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, red. M. Niezgódka-Medek, R. Pęk,
329. E. Pędziałek-Kunert, *Realizacja zasada swobodnej oceny dowodów w procesie cywilnym i karnym w kontekście orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Ius et Administratio nr 2/2017,
330. K. Piasecki, *Glosa do orzeczenia SN z d. 14.I.1963 r. (II CR 1003/62)*, Nowe Prawo nr 6/1964,
331. K. Piasecki, *Niezawisłość sędziowska – uwarunkowania i zagrożenia* [w:] *Niezawisłość sędziowska. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy i Instytut Państwa i Prawa PAN w dniu 20 kwietnia 1990 r. w Popowie*, red. J. Gaj,
332. K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005,

333. K. Piasecki, *Postępowanie cywilne - związanie wyrokiem karnym skazującym - prawomocny wyrok wydany w postępowaniu karnym przez sąd państwa Unii Europejskiej. Glosa do wyroku SN z dnia 27 marca 2013 r., V CSK 185/12*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2014 Nr 3, poz. 30,
334. K. Piasecki, *Wpływ postępowania i wyroku karnego na postępowanie i wyrok cywilny*, Warszawa. 1970,
335. K. Piasecki, *Z problematyki uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania*, Palestra nr 9/1957,
336. Ł. Piebiak, *Stowarzyszenia i związki zawodowe sędziów*, Iustitia nr 4/2013,
337. E. Pieniążek, *Prejudycjalność orzeczeń w procesie karnym*, Prokuratura i Prawo nr 12/2005,
338. T. Pietrykowski, *Kwalifikacje fizyczne i moralne sędziego*, Głos Sądownictwa nr 2/1938,
339. M. Pietrzak, *Model demokratycznego państwa prawnego*, Studia Konstytucyjne t. 7/1990,
340. T. Pietrzykowski, *Bezstronność sędziowska. Lekcje z kryzysu*, Przegląd Sądowy nr 1/2022,
341. M. Pilarska-Gumny, *Konkretne pytania prawne do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Ius Novum nr 2/2013,
342. M. Pilich, *Glosa do postanowienia SN z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09*, Przegląd Sejmowy nr 4/2010,
343. B. Pilitowski, B. Kociołowicz-Wiśniewska, *Obywatelski Monitoring Sądów 2020*, Toruń 2020,
344. B. Pilitowski, B. Kociołowicz-Wiśniewska, *Raport z przestrzegania w Polsce zasady jawności procesu i publicznego ogłoszenia wyroku w czerwcu 2020*, Toruń 2020,
345. I. Piotrowska, *Rady Sądownictwa w Europie*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2015,
346. R. Piotrowski, *Ex iniuria iudex non oritur. Uwagi o ustrojowym znaczeniu tożsamości konstytucyjnej Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Ploszka, Warszawa 2020,
347. R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2/2017,
348. R. Piotrowski, *Opinia o zgodności z Konstytucją postanowienia Prezydenta RP odmawiającego powołania na urząd sędziego mimo wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie powołania*, Warszawa 2016,
349. R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, Studia Iuridica t. XLVIII/2008,
350. R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015,
351. Platon, *Obrona Sokratesa*, Kraków 2005,
352. A. Ploszka *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Państwo i Prawo nr 10/2013,
353. P. Ponczek. M. Knochowska-Ponczek, *Refleksje nad genezą niezawisłości sędziowskiej* [w:] *Z tradycji prawa w Polsce. Uwarunkowania prawne w kulturze fizycznej. Profesorowi Januszowi Homplewiczowi teoretykowi humanizmu, prawnikowi i pedagogowi*, red. A. Nowakowski, S. Drozd, Rzeszów 2010,
354. A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek… Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. W. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018,
355. A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003,
356. Z. Próchnicki, B. Janowski, *Wiadomości z ogólnej nauki o państwie*, Lwów 1920,

357. M. Przybysz, *Stosowanie do postępowania w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe przepisów k.p.a.. Glosa do wyroku NSA z dnia 5 listopada 1992 r., II SA 207-208/92*, Państwo i Prawo nr 6/1994,
358. B. Przymusiński, *Obywatelski projekt zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa opracowany przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia"*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2018,
359. M. Przysucha, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji. Najszybsza droga do państwa prawa,* Jurysta nr 7-8/2000,
360. M. Radajewski, *Glosa do wyroku TK z 20.06.2017 r., K. 5/17 (wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa)*, Państwo i Prawo nr 3/2018,
361. M. Radajewski, *Powoływanie sędziów do składu KRS przez Sejm oraz kontrola legalności uchwał KRS przez NSA. Glosa do wyroku TK z 25.03.2019., K 12/18*, Państwo i Prawo nr 5/2020,
362. M. Radajewski, *Stwierdzenie uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2018,
363. M. Radajewski, *Wyłączenie sędziego NSA z uwagi na fakt powołania go na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. Glosa do postanowienia NSA z 5.02.2019 r., I OSK 1394/18*, Państwo i Prawo nr 9/2021,
364. G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009,
365. A. Rakowska-Trela, *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny, czy pozakonstytucyjny?* [w:] *Konstytucja – Praworządność – Władza Sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Warszawa 2017,
366. A. Rakowska-Trela, *Niezależność sądu i niezawisłość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica nr 93/2020,
367. A. Rakowska-Trela, *Prawidłowość powołania neo-KRS ocenią dwa europejskie trybunały*, [dostęp online: 31.12.2022],
368. M. Rączka *Ustrój sądownictwa* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009,
369. T. Rek, *O roli i zadaniach sądów powszechnych w walce o utrwalenie socjalistycznej praworządności*, Nowe Prawo nr 9/1951,
370. Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973,
371. Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1997,
372. K. Riedl, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy nr 5/2015,
373. A. Rocławska, *Stosuj ustawy i rób co chcesz? Pojęcie niezawisłości a deontologiczny model cnót sędziowskich*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica nr 78/2017,
374. M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000,
375. M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010,
376. J. Roszkiewicz, *Indywidulany test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2022,

377. J. Roszkiewicz, *Przywilej nietykalności sędziowskiej i przesłanki jego ograniczenia – uwagi na tle art. 181 Konstytucji RP i art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Przegląd Sądowy nr 10/2021,

378. T. Rowiński, *Granice rewizji, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania według k.p.c.*, Nowe Prawo nr 4/1967,

379. M. Rulka, *Urlop bezpłatny na czas prowadzenia kampanii wyborczej*, Przegląd Legislacyjny nr 1/2021,

380. M. Rybicki, *Wymiar Sprawiedliwości w PRL* [w:] *Ustrój politycznych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, Warszawa 1986,

381. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984,

382. A. Rytel-Warzocha, *Contemporary Problems of the Judicial Power in Poland*, Gdańskie Studia Prawnicze nr 4/2020,

383. A. Rzepliński, *Sądownictwo w PRL*, Warszawa 1989,

384. A. Sadza, *O konieczności powrotu do mechanizmu kontrolnego przewidzianego w dawnym art. 86 § 6 PrUSP*, Iustitia nr 2/2021,

385. M. Safjan, *Etyka zawodu sędziowskiego* [w:] *Etyka prawnika. Etyka zawodu nauczyciela prawniczego*, red. E. Łojko, Warszawa 2002,

386. M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych, C-585/18, C-624/18, C-625/18*, Palestra nr 5/2020,

387. K. Sahin, *Impartiality of the Judiciary*, Ankara Bar Review nr 1/2008, s. 17; A. Harris, M. Sen, *Bias and Judging*, Annual Review of Political Science no 1/2019,

388. W. Sanetra, *Kilka refleksji na temat niezawisłości sędziów* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015,

389. W. Sanetra, *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego*, Przegląd Sądowy nr 6/2007,

390. W. Sanetra, *Pytania prawne w sprawie pytań prawnych* [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Wratnego*, red. G. Uścińska, Warszawa 2013,

391. D. Sarmiento, *The EU's Constitutional core* [w:] *National Constitutional Identity and European Integration*, red. A. Saiz Arnaiz, C. Alvoberro Llivina, Cambrige-Antwerp-Portland 2012,

392. P. Sarnecki, *Krajowa Rada Sądownictwa* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008,

393. P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcińskiego*, red. J. Góral, Warszawa 2007,

394. G. Sayles, *Medieval Judges as Legal Consultants*, 56 L. Q. Rev. 247/1940,

395. K. Scheuring, *Precedens w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010,

396. M. Sekuła-Leleno, *Wyłączenie sędziego w procesie cywilnym na tle europejskich standardów prawa do sądu*, Studia Prawnicze KUL nr 1/2020,

397. H. Sendler, *Unabhängigkeit als Mythos?*, Neue Juristische Woche 1995,

398. S. Shetreet, *The Challenge of Judicial Indepedence in the Twenty-First Century*, Asia Pacific Law Review vol. 8/2000,

399. W. Siedlecki, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 4 II 1957 r. 3 CR 787/55*, Państwo i Prawo z. 1/1958,
400. W. Siedlecki, *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957,
401. M. Sieńko [w*:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-477(16), wyd. IV*, red. M. Manowska, LEX 2021,
402. A. Sikora, *Unia Europejska jako wspólnota prawa a kwestia niezawisłości sędziowskiej. Glosa do wyroku TS z 24.06.2019 r., Komisja v. Polska*, Państwo i Prawo nr 12/2020,
403. B. Sitek, D. Michalski (red.), *Wybrane systemy wymiaru sprawiedliwości na świecie*, Olsztyn-Warszawa 2020,
404. M. Skibińska, S. Kowalski, *Kwestia związania sądu cywilnego prawomocnym wyrokiem sądu karnego skazującym za przestępstwo skarbowe*, Przegląd Sądowy nr 6/2020,
405. K. Składowski, *Państwowa Rada Sądownictwa w Republice Chorwacji*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
406. J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013,
407. J. Skorupka, *Zasada swobodnej oceny dowodów i zasada legalnej oceny dowodów* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego. Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, t. III, cz. 2, Warszawa 2014,
408. K. Skotnicki, *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica nr 93/2020,
409. E. Skrętowicz, *Wyrok sądu karnego pierwszej instancji*, Lublin 1989,
410. E. Skrętowicz, *Zdanie odrębne w procesie karnym. Kwestie wybrane*. Annales UMCS Lublin-Polonia nr 7/1984,
411. J. Skrzydło, *Wykonanie wyroku ETPCz*, Europejski Przegląd Sądowy nr 11/2010,
412. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII*, LEX 2013,
413. M. Skwarcow, *Status prawny i odpowiedzialność dyscyplinarna Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych*, Iustitia nr 3/2021,
414. P. Skuczyński, *Postawy prawników wobec kryzysu konstytucyjnego a niezawisłość sędziowska* [w:] *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, red. G. Borkowski, Warszawa-Toruń 2016,
415. W. Sługiewicz, *Konstytucyjne aspekty funkcjonowania orzecznictwa sądów powszechnych*, Przegląd Sądowy nr 2/2000,
416. M. Smusz-Kulesza, *Zatrudnienie nauczyciela akademickiego na stanowisku sędziego sądu powszechnego* [w:] *Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, red. W. Sanetra, Warszawa 2015,
417. J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa nr 4/2005,
418. K. Sobieralski, *Nadzór w sądownictwie* [w:] *Nadzór administracyjny*, red. C. Kociński, Wrocław 2006,
419. Z. Sobolewski, *Zasada „nemo se ipsum accusare tenetur" w polskim procesie karnym*, Lublin 1979,
420. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999,
421. R. Spano, *Zasada rządów prawa jako gwiazda przewodnia w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – trybunał strasburski a niezawisłość sądownictwa*, Europejski Przegląd Sądowy nr 5/2021,

422. S. Starzyński, *Kilka słów o niezawisłości sądowej wedle art. 77-78 Konstytucji polskiej*, Czasopismo Sędziowskie nr 7-8/1931,
423. R. Stefanicki, *Moc wiążąca skazującego wyroku w postępowaniu cywilnym. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 14.07.2015 r. (II PK 86/14)*, Polski Proces Cwyilny nr 4/2016,
424. K. Stefański, *Konsekwencje ukarania sędziego przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego*, Państwo i Prawo nr 12/2021,
425. R. Stefański, *Abstrakcyjne pytania prawne do Sądu Najwyższego w sprawach karnych* [w:] *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa ofiarowana prof. A. Markowi*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2010,
426. B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów,* Przegląd Prawa i Administracji nr LXXXV (85)/2011,
427. B. Stępień-Załucka, *Sędziowski stan spoczynku. Studium konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2019,
428. A. Strzembosz, *O samorządne sądownictwo w samorządnej Rzeczypospolitej*, Monitor Konstytucyjny, https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20223 [dostęp online: 31.12.2022],
429. A. Strzembosz, *Władza sądownicza w przyszłej konstytucji w świetle stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądów Najwyższego z dnia 24 listopada 1994 r.*, Przegląd Sądowy nr 2/1995,
430. A. Strzembosz, M. Stanowska, *Sędziowie warszawscy w czasie próby 1981-1988*, Warszawa 2005,
431. A. Sulikowski, K. Otręba, *Kilka uwag o przeszłości i perspektywach Krajowej Rady Sądownictwa*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 3/2017,
432. J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, Przegląd Sejmowy nr 4/2008,
433. M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1983,
434. K. Szczucki [w:] *Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
435. M. Szwed, *Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, Europejski Przegląd Sądowy nr 7/2019,
436. M. Szymczak (red), *Słownik języka polskiego,* t. I, Warszawa 1978,
437. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1999,
438. A. Szyszka, *Immunitety parlamentarny, prezydencki i sędziowski w polskim prawie konstytucyjnym*, Kielce 2018,
439. A. Szyszka, *Immunitet sędziowski gwarancją niezawisłości sędziowskiej* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011,
440. M. Śladkowski, *Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez sędziów w świetle Konstytucji RP*, Studia Iuridica Lublinensia nr 22/2014,
441. A. Śledzińska-Simon, *Wolność zrzeszania się sędziów w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych*, Wrocław 2021,
442. A. Śledzińska-Simon, *Wymiana kadr w demokracji populistycznej, czyli o rzeczywistych i pozornych celach ustawodawczych* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka : księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020,
443. S. Śliwiński, *Proces karny. Zasady ogólne*, Warszawa 1948,

444. A. Świątkowski, *Materialnoprawne rozważania na temat nieusuwalności z powodu wieku sędziów Sądu Najwyższego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, Przegląd Sądowy nr 9/2019,
445. A. Świątkowski, *Niezawisłość, bezstronność i niezależność – specyficzne, bezwzględnie obowiązujące, cechy zatrudnienia w zawodzie sędziego*, Palestra nr 3/2020,
446. A. Świątkowski, *Perturbacje ze stanem spoczynku sędziów i prokuratorów*, Przegląd Sądowy nr 3/2020,
447. H. Świątkowski, *Podstawowe zadania sądów w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Nowe Prawo nr 8-9/1953,
448. H. Świątkowski, *Sądownictwo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w walce o umocnienie praworządności ludowej*, Nowe Drogi nr 5/1955,
449. A. Świątkowski, *Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sądowy nr 10/2021,
450. D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020,
451. M. Taborowski, *Glosa do wyroku TS z dnia 16 stycznia 1974 r., 166/73*, LEX 2009,
452. Z. Tobor, T. Pietrzykowski, *Roszczenie do bezstronności* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, B. Brożek, W. Cyrul, W. Załuski, I. Gołowska, Kraków 2003,
453. Tomasz z Akwinu, *Traktat o prawie*, Kęty 2014,
454. A. Torres Pérez, *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial indepedence*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 27 (1)/2020,
455. J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 3/2011,
456. J. Trzciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo nr 1/2002,
457. P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2021,
458. P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010,
459. P. Tuleja, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wydane orzeczenie jako instrument naruszania sędziowskiej niezawisłości* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka: księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020,
460. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Poznań 2003,
461. P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, Państwo i Prawo nr 10/2020,
462. A. Turczyn [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, red. O. M. Piaskowska, LEX 2022,
463. M. Urbaniak, *Najwyższa Rada Sądownictwa we Włoszech*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019,
464. W. Uruszczak, *Niezależność sądów, niezawisłość i samorządność sędziowska w dawnej i niedawnej Polsce* [w:] *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, red. P. Tuleja, Warszawa 2010,
465. W. Uruszczak, *Zasady ustrojowe w Konstytucji 3 maja 1791 r.* [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. M. Grzybowski, B. Naleziński, Kraków 2014,
466. B. Wagner, *Nieskazitelność charakteru sędziego*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2019,

467. W. J. Wagner, *Niezawisłość sądów w Stanach Zjednoczonych* [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993,
468. C. Waldziński, *Wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym – uwagi na tle art. 50 k.p.c.*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2018,
469. S. Waltoś, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959,
470. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009,
471. E. Warzocha, *Niektóre zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, Nowe Prawo nr 1/1988,
472. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo i Prawo nr 7/1998,
473. E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1938,
474. E. Waśkowski, *System procesu cywilnego. Wstęp teoretyczny. Zasady racjonalnego ustroju sądów i procesu cywilnego, s.n.*, Wilno, 1932,
475. M. Wąsek-Wiaderek, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego wobec kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i trybunałów europejskich*, Lublin 2012,
476. E. Wędrychowska, *Stabilność zawodu sędziego w świetle ostatnich zmian przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych*, Prokuratura i Prawo nr 1/2000,
477. M. Wiącek, *Dialog między sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 1-2/2021,
478. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015,
479. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010,
480. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego – między siłą autorytetu a mocą ogólnie wiążącą (na przykładzie orzecznictwa dotyczącego wyłączenia członka samorządowego kolegium odwoławczego od udziału w rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)*, Przegląd Sądowy nr 10/2010,
481. M. Wilczyńska, *Wolność zrzeszania się sędziów w świetle ustawy kagańcowej* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka : księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020,
482. P. Winczorek, *Wolność wyznaniowa*, Państwo i Prawo nr 4/2015, s. 7 oraz red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016,
483. D. Wiśniewska, *Sądownictwo powszechne w pierwszych latach niepodległości* [w:] *Niepodległa. Rozważania prawno-ustrojowe w 100. rocznicę odrodzenia suwerennego państwa polskiego*, red. A. Domańska, A. Michalak, Łódź 2018,
484. T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013,
485. S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963,
486. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968,
487. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975,
488. S. Włodyka, *Zarys ustroju organów ochrony prawnej*, Kraków 1967,
489. E. Wolff, *Sądownictwo a Zarząd Wymiaru Sprawiedliwości*, Głos Sądownictwa nr 1/1931,
490. Z. Wolski, *Sądownictwo a życie polityczne*, Gazeta Sądowa Warszawska nr 3/1931,

491. D. Woodhouse, *United Kingdom. The Constitutional Reform Act 2005 – defending judicial indepedence the English way*, The International Journal of Constitutional Law, vol. 5/2007,
492. B. Wójcicka, *Postępowanie karne a środki masowego przekazu*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica 1985,
493. K. Wójcicki, *Statuta polskie króla Kazimierza w Wiślicy złożone*, Warszawa 1847,
494. S. Wronkowska, *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym a Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, Palestra nr 5/2020,
495. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji*, Państwo i Prawo nr 9/2001,
496. A. Wróbel [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, tom 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2010,
497. A. Wróbel, *Prymat prawa wspólnotowego nad konstytucją? - Rozmowa z prezesem Trybunału Konstytucyjnego, prof. Markiem Safjanem*, Europejski Przegląd Sądowy nr 4/2006,
498. I. Wróbel, *Niezawisłość sędziowska w Republice Federalnej Niemiec*, Państwo i Prawo nr 3/2019,
499. W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 Konstytucji ust. 2 RP*, Palestra nr 1-2/2019,
500. W Wróbel, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008,
501. J. Wróblewski, *Uzasadnienie i wyjaśnienie decyzji sądowej*, Studia Prawno-Ekonomiczne t. XVI/1976,
502. M. Wróblewski, *Granice ekspresji i wypowiedzi sędziego – zarys problemu*, Krajowa Rada Sądownictwa nr 1/2017,
503. M. Wrzołek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, Palestra nr 5/2020,
504. A. Wyrozumska, *Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 91, 188 ust. 2 i 193 Konstytucji RP. Glosa do postanowienia TK z dnia 19 grudnia 2006 r., P37/05*, Europejski Przegląd Sądowy nr 3/2007,
505. M. Wyrzykowski, *„Wrogie przejęcie" porządku konstytucyjnego* [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2017,
506. Ł. Wyszomirski, *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym*, Przegląd Prawa Publicznego nr 11/2013,
507. J. Zajadło, *Dziedzictwo przeszłości. Gustaw Radbruch: portret filozofa, polityka, prawnika i humanisty*, Gdańsk 2007,
508. J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego*, Gdańsk 2001,
509. J. Zajadło, *Nieposłuszeństwo sędziowskie*, Państwo i Prawo nr 1/2016,
510. J. Zajadło, *Sumienie sędziego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny z. 4/2017,
511. A. Zalasiński, *Kontrola legalności decyzji podatkowych przez sądy administracyjne a wymogi prawa europejskiego*, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego nr 6/2005,
512. S. Zaleski, *Dwa kryzysy. Kryzys prawa i sądownictwa oraz kryzys gospodarczy*, Głos Sądownictwa nr 11/1931,

513. S. Zaleski, *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa w Państwie*, Gazeta Sądowa nr 4/1931,
514. J. Zaleśny, *Ustrojowe dysfunkcyjności przenoszenia oraz delegowania sędziów i asesorów sądów powszechnych jako przejaw ustawowo ustanowionego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4/2020,
515. D. Zalikowska, *Zasada swobodnej oceny dowodów w postępowaniu karnym*, Kortowski Przegląd Prawniczy nr 4/2014,
516. D. Zawistowski, *Niezależność sadów i niezawisłość sędziów z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 2/2016,
517. J. Zawistowski, *Prawo zaskarżenia do NSA uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o służbowym przeniesieniu sędziego. Glosa do uchwały SN z dnia 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92*, Państwo i Prawo nr 2/1993,
518. M. Zbikowska, *Przeprowadzenie postępowania dowodowego podczas usprawiedliwionej nieobecności oskarżonego lub jego obrońcy na rozprawie*, Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji nr CXXII/2020,
519. B. Zdziennicki, *Granice niezależności sądów i niezawisłości sędziów* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017,
520. T. Zembrzuski, *Wpływ uchwał Sądu Najwyższego na orzecznictwo sądów powszechnych* [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawnym*, red. T. Giaro, Warszawa 2016,
521. A. Zieliński, *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, Państwo i Prawo nr 3/1993,
522. Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980,
523. M. Zimna, *Wyłączenie jawności rozprawy jako gwarancja ochrony interesów uczestników postępowania karnego*, Prokuratura i Prawo nr 9/2016,
524. J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014,
525. M. Ziółkowski, *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 roku., II Po 7/18*, Przegląd Konstytucyjny nr 3/2020,
526. A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996,
527. M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008,
528. Ł. Żukowski, *Najwyższa Rada Sądownictwa w Portugalii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji nr 119/2019.

Inne opracowania

1. CDL-AD(2017)031-ePoland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017) [dostęp online: 31.12.2022],
2. Human Rights Council, Independence of Judges and Lawyers, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, A/HRC/41/48,

3. E. Łętowska: *Tego „wygaszenia" już się nie da odkręcić*, wywiad M. Sutowskiego z E. Łętowską, https://krytykapolityczna.pl/kraj/letowska-panstwo-prawa-pis/ [online: 31.12.2022],
4. *Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 6 lutego 1928 r. według jednolitego tekstu z dnia 15 listopada 1932 r. wraz z ustawami i rozporządzeniami związkowemi i wykonawczemi oraz orzecznictwem sądu najwyższego*, oprac. Z. Nagórski, Warszawa 1933,
5. Raport dotyczący powołań sędziowskich [CDL-AD(2007)028] przyjęty w dniach 16-17 marca 2007 roku.
6. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Opinia dla Marszałka Senatu ws. ustaw sądowych z 20.12.2019 r.*, VII.510.176.2019/MAW/PKR/PF/MW/CW,
7. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Pismo do Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 20.03.2021 r.,* VII.612.2.2021.MAW,
8. Sejm Ustawodawczy, Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 1883, Zbiory Biblioteki Sejmowej,
9. Sprawozdanie stenograficzne ze 179. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 października 1920 roku,
10. United Nations, *Independence of Judges and Lawyers*, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers to the General Assembly, A/75/172, 2020,
11. *V Zwyczajne Walne Zgromadzenie Zrzeszenia Sędziów i Prokuratorów*, Głos Sądownictwa nr 4/1931.

Źródła internetowe

1. https://biblia.deon.pl [dostęp online: 31.12.2022],
2. http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/docmetadata?id=4530 [dostęp online: 31.12.2022],
3. http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html [dostęp online: 31.12.2022],
4. http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791.html [dostęp online: 31.12.2022],
5. http://niezniknelo.pl/OK2/publicystyka/a-hamilton-o-niezawislosci-sadownictwa-esej-polityczny-nr-78/5/index.html [dostęp online: 31.12.2022],
6. http://pbc.biaman.pl/Content/4242/Syg.%2077258%20Dziennik%20praw%20Ksi%C4%99stwa%20Warszawskiego%20od%20nr%201%20do%2012%201810%20r.pdf [dostęp online: 31.12.2022],
7. https://rm.coe.int/opinia-nr-3-rady-konsultacyjnej-sedziow-europejskich-ccje-do-wiadomosc/168078bbe5 [dostęp online: 31.12.2022],
8. https://sjp.pwn.pl/sjp/sumienie;2525263.html [dostęp online: 31.12.2022],
9. https://sjp.pwn.pl/sjp/zapatrywanie;2543446.html [dostęp online: 31.12.2023],
10. http://themis-sedziowie.eu/statut/ [dostęp online: 31.12.2022],
11. https://www.iustitia.pl/informacja-publiczna/2223-czystki-kadrowe-w-sadach-ad-2018-ujawniamy-pelne-zestawienie [dostęp online: 31.12.2022],
12. https://www.iustitia.pl/o-iustitii/statut-stowarzyszenia [dostęp online: 31.12.2022],
13. https://www.gazetaprawna.pl/galerie/897216,duze-zdjecie,1,miernik-rzucil-tortem-w-sedziego-na-rozprawie-kiszczaka-2-miesiace-wiezienia.html [dostęp: 31.12.2022]
14. https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/pracowali-35-roku-dostana-20-tys-miesiecznie-az-do-emerytury/jjfrl3v,79cfc278 [dostęp online: 31.12.2022],

15. https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/krs-wykluczenie-z-europejskiej-sieci-rad-sadownictwa,511454.html [dostęp online: 31.12.2022].
16. https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302159990-Listy-poparcia-dla-kandydatow-do-KRS---co-z-nich-wynika.html [dostęp online: 31.12.2022]
17. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-odwolanie-sedziego-z-delegacji-w-celach-dyscyplinarnych-naduzyciem-prawa [dostęp online: 31.12.2022],
18. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sedzia-startujacy-na-prezydenta-miasta-powinien-zrzec-sie-urz%C4%99du-odpowied%C5%BA-dla-rpo [dostęp online: 31.12.2022],
19. http://www.kwartalnikiustitia.pl/wielka-karta-sedziow-zasady-podstawowe,339 [dostęp online:31.12.2022],
20. https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20dla%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20ws.%20ustaw%20s%C4%85dowych%20z%2020%20grudnia%202019%20r.%20%2C%208%20stycznia%202020.pdf [dostęp: 31.12.2022],
21. https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf [dostęp online: 31.12.2022],
22. http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure [dostęp online: 31.12.2022],
23. https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/show-content/publication/edition/1367?id=1367 [dostęp online: 31.12.2022],
24. https://www.who.int/en/ [dostęp: 31.12.2022],
25. https://www.wpia.us.edu.pl/aktualnosci/obserwator/3066-dyscyplinarka-czyli-w-poszukiwaniu-sedziowskiej-zawislosci [dostęp online: 31.12.2022].

Orzecznictwo

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

1. Postanowienie TSUE z dnia 11 lipca 2008 roku w sprawie Edgar Babanov, sygn. akt C-207/08, ECLI:EU:C:2008:407,
2. Postanowienie TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19, ECLI:EU:C:2021:382:2,
3. Postanowienie Wiceprezesa TSUE z dnia 14 lipca 2021 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-204/21, EU:C:2021:593,
4. Postanowienie Wiceprezesa TUSE z dnia 27 października 2021 roku w sprawie Komisja Europejska przeciwko Polsce, sygn. akt C-204/21, ECLI:EU:C:2021:878,
5. Wyrok TSUE z dnia 27 marca 1963 roku w połączonych sprawach Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Administration fiscale néerlandaise, sygn. akt od 28 do 30/62, ECLI:EU:C:1963:6,
6. Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 roku w sprawie Costa przeciwko E.N.E.L., sygn. akt C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66,

7. Wyrok TSUE z dnia 16 stycznia 1974 roku w sprawie Rheinmühlen-Düsseldorf przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, sygn. akt C-166/73, ECLI:EU:C:1974:3,
8. Wyrok TSUE z dnia 13 maja 1981 roku w sprawie SpA International Chemical Corporation przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato, sygn. akt C-66/80, ECLI:EU:C:1981:102,
9. Wyrok TSUE z dnia 6 października 1982 roku w sprawie Srl CILFIT i Lanficio di Gavardo SpA, przeciwko Ministero della sanità, sygn. akt C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335,
10. Wyrok TSUE z dnia 19 czerwca 1990 roku, sygn. akt C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257,
11. Wyrok TSUE z dnia 27 czerwca 1991 roku w sprawie Mecanarte - Metalúrgica da Lagoa Ld przeciwko Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto, sygn. akt C-348/89, ECLI:EU:C:1991:278,
12. Wyrok TSUE z dnia 4 lutego 1999 roku w sprawie Josef Köllensperger GmbH & Co. KG i Atzwanger AG przeciwko Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz, sygn. akt C-103/97, ECLI:EU:C:1999:52,
13. Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2002 roku w sprawie Criminal proceedings against Kenny Roland Lyckeskog, sygn. akt C-99/00, ECLI:EU:C:2002:329,
14. Wyrok TSUE z dnia 30 września 2003 roku w sprawie Gerhard Köbler przeciwko Austrii, sygn. akt C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513,
15. Wyrok TSUE z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie Kühne & Heitz przeciwko Produktschap voor Pluimvee en Eieren, sygn. akt C-453/00, ECLI:EU:C:2004:17,
16. Wyrok TSUE z dnia 4 maja 2006 roku w połączonych sprawach Michel Mulliez i in. i Giuseppe Momblano, Alessandro Nizza i Giacomo Pizzi, Fabrizio Barra i Adelio Aggio i in., sygn. akt C-23/03, C-52/03, C-133/03, C-337/03, C-473/03, ECLI:EU:C:2006:285,
17. Wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 roku w sprawie Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du Barrenu de Luxemburg, sygn. akt C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587,
18. Wyrok TUSE z dnia 6 marca 2007 roku w połączonych sprawach Massimiliano Placanica, Christian Palazzese i Angelo Sorricchio, sygn. akt C-338/04, C-359/04 i C-360/04, ECLI:EU:C:2006:71,
19. Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2007 roku w sprawie Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern, sygn. akt C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163,
20. Wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2007 roku w sprawie Jonkman i in. przeciwko Office national des pension, sygn. akt C-231/06 i C-233/06, ECLI:EU:C:2007:373**,**
21. Wyrok TSUE z dnia 26 czerwca 2007 roku w sprawie Ordre des barreaux francophones et germanophone i inni przeciwko Conseil des ministres, sygn. akt C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383,
22. Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt., sygn. akt C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723,
23. Wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 2010 roku w sprawie Kücükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG, sygn. akt C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21,
24. Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2010 roku w połączonych sprawach Aziz Melki i Sélim Abdeli, sygn. akt C-188/10 i C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363,
25. Wyrok TSUE z dnia 14 września 2010 roku w sprawie Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, sygn. akt C-550/07, ECLI:EU:C:2010:512,
26. Wyrok TSUE z dnia 5 października 2010 roku w sprawie Elchinov przeciwko Nacionałna zdrawnoosigurителна kasa, sygn. akt C-173/09, ECLI:EU:C:2010:581,

27. Wyrok TSUE z dnia 20 października 2011 roku w sprawie Interedil Srl, in liquidation przeciwko Fallimento Interedil Srl and Intesa Gestione Crediti SpA, sygn. akt C-396/09, ECLI:EU:C:2011:671,
28. Wyrok TSUE z dnia 31 stycznia 2013 roku w sprawie H.I.D. i B.A. przeciwko Refugee Applications Commissioner i in., sygn. akt C-175/11, ECLI:EU:C:2013:45,
29. Wyrok TSUE z dnia 3 lipca 2014 roku w sprawie Kamino International Logistics Bv I Datema Hellmann Worldwide Logistics Bv przeciwko Staatssecretaris Van Financiën i in., sygn. akt C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2014,
30. Wyrok TSUE wyroku z dnia 9 października 2014 roku w sprawie TDC A/S przeciwko Erhvervsstyrelsen, sygn. akt C-222/13, ECLI:EU:C:2014:2265,
31. Wyrok TSUE z dnia 5 lipca 2016 roku w sprawie Atanasow Ognyanov, sygn. akt C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514,
32. Wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2017 roku w sprawie Panicello przeciwko Martínez sygn. akt C-503/15 ECLI:EU:C:2017:126,
33. Wyrok TSUE z dnia 28 marca 2017 roku w sprawie PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in., sygn. akt C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236,
34. Wyrok TSUE z dnia 26 lipca 2017 roku w sprawie Moussa Sacko przeciwko Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, sygn. akt C-348/16, ECLI:EU:C:2017:591,
35. Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2017 roku w sprawie Ramón Margarit Panicello przeciwko Pilar Hernández Martínez, sygn. akt C-503/15, ECLI:EU:C:2017:126,
36. Wyrok TSUE z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie FV przeciwko Radzie Unii Europejskiej, sygn. akt T-639/16, EU:T:2018:20,
37. Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sygn. akt C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117,
38. Wyrok TSUE z dnia 6 marca 2018 roku w sprawie Slowakische Republik przeciwko Achmea BV, sygn. akt C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158,
39. Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku w sprawie Minister for Justice and Equality, sygn. akt C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586,
40. Wyrok TSUE z dnia 4 października 2018 roku w sprawie Komisji przeciwko Francji, sygn. akt C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811,
41. Wyrok TSUE z dnia 13 listopada 2018 roku, w sprawie Raugevicius, sygn. akt C-247/17, ECLI:EU:C:2018:898,
42. Wyrok TSUE z dnia 7 lutego 2019 roku w sprawie Carlos Escribano Vindel przeciwko Ministerio de Justicia, sygn. akt C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106,
43. Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2019 roku, w sprawie Rimšēvičs i EBC przeciwko Łotwie, sygn. akt C-202/18 i C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139,
44. Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615,
45. Wyroki TSUE z dnia 5 listopada 2019 roku w sprawie Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, sygn. akt C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924,

46. Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982,
47. Wyrok TSUE z dnia 21 listopada 2019 roku w sprawie Deutsche Lufthansa AG przeciwko Land Berlin, sygn. akt C 379/18, ECLI:EU:C:2019:1000,
48. Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 roku w sprawie Miasta Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i Prokuratorowi Generalnemu przeciwko VX i in., sygn. akt C-558/18 i C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234,
49. Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 roku w sprawie A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, sygn. akt C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153,
50. Wyroki TSUE z dnia z dnia 18 maja 2021 roku w połączonych sprawach Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România" i in. przeciwko Inspecţia Judiciară i in., sygn. akt C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393,
51. Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie Komisji przeciwko Polsce, sygn. akt C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596,
52. Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 roku w sprawie pytania prejudycjalnego SN, sygn. akt C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798,
53. Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2021 roku w sprawie pytań prejudycjalnych SO w Warszawie, sygn. akt od C-748/19 do C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

1. Wyrok ETPC z dnia 1 października 1982 roku w sprawie Persack przeciwko Belgii skarga nr 8692/79, HUDOC,
2. Wyrok ETPC z dnia 22 lutego 1984 roku w sprawie Sutter przeciwko Szwajcarii, skarga nr 8209/78, HUDOC,
3. Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 1984 roku w sprawie Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77 i nr 7878/77, HUDOC,
4. Wyrok ETPC z dnia 2 marca 1987 roku w sprawie Monnell i Morris przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 9562/81, nr 9818/82, HUDOC,
5. Wyrok ETPC z dnia 29 kwietnia 1988 roku w sprawie Bellisos przeciwko Szwajcarii, skarga nr 10328/83, HUDOC,
6. Wyrok ETPC z dnia 26 maja 1988 roku w sprawie Ekbatami przeciwko Szwecji, skarga nr 10563/83, HUDOC,
7. Wyrok ETPC z dnia 12 lipca 1988 roku w sprawie Schenk przeciwko Szwajcarii, sygn. akt 10862/84, HUDOC,
8. Wyrok ETPC z dnia 25 maja 1989 roku w sprawie Hauschildt przeciwko Danii, skarga nr 10486/83, HUDOC,
9. Wyrok ETPC z dnia 19 grudnia 1989 roku w sprawie Kamasiński przeciwko Austrii, skarga nr 9783/82, HUDOC,
10. Wyrok ETPC z dnia 27 sierpnia 1991 roku w sprawie Demicoli przeciwko Malcie, skarga nr 13057/87, HUDOC,

11. Wyrok ETPC z dnia 29 października 1991 roku w sprawie Helmers przeciwko Szwecji, skarga nr 11826/85, HUDOC,
12. Wyrok ETPC z dnia 16 grudnia 1992 roku w sprawie Sainte-Marie przeciwko Francji, skarga nr 12981/87, HUDOC,
13. Wyrok ETPC z dnia 21 września 1993 roku w sprawie Kremzov przeciwko Austrii, skarga nr 12350/86, HUDOC,
14. Wyrok ETPC z dnia 19 lutego 1996 roku w sprawie Botten przeciwko Norwegii, skarga nr 16206/90, HUDOC,
15. Wyrok ETPC z dnia 22 lutego 1996 roku w sprawie Bulut przeciwko Austrii, skarga nr 17358/90, HUDOC,
16. Wyrok ETPC z dnia 20 maja 1998 roku w sprawie Schöpfer przeciwko Szwajcarii, skarga nr 25405/94, HUDOC,
17. Wyrok ETPC z dnia 28 października 1999 roku w sprawie Wille przeciwko Liechtensteinowi, skarga nr 28396/95, HUDOC,
18. Wyrok ETPC z dnia 12 maja 2000 roku w sprawie Khan przeciwko Wielkiej Brytanii, sygn. akt 35394/97, HUDOC,
19. Wyrok ETPC z dnia 6 czerwca 2000 roku w sprawie Morel przeciwko Francji, skarga nr 24130/96, HUDOC,
20. Wyrok ETPC z dnia 13 lipca 2000 roku w sprawie Scozzari i Giunta przeciwko Włochom, skarga nr 39221/98, HUDOC,
21. Wyrok ETPC z dnia 28 listopada 2002 roku w sprawie Lavents przeciwko Łotwie, skarga nr 58442/00, HUDOC,
22. Wyrok ETPC z dnia 27 stycznia 2004 roku w sprawie Kyprianou przeciwko Cyprowi, skarga nr 59571/08, HUDOC,
23. Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 roku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce, skarga nr 31443/96, HUDOC,
24. Wyrok ETPC z dnia 3 marca 2005 roku w sprawie Brodnicka przeciwko Polsce, skarga nr 54723/00, HUDOC,
25. Wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 roku w sprawie Bosphorus Airways przeciwko Irlandii, skarga nr 45036/98, HUDOC,
26. Wyrok ETPC z dnia 19 czerwca 2006 roku w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce, skarga nr 35014/97, HUDOC,
27. Wyrok ETPC z dnia 18 października 2006 roku w sprawie Hermi przeciwko Włochom, skarga nr 18114/02, HUDOC,
28. Wyrok ETPC z dnia 8 lutego 2007 roku w sprawie Svarc i Kavnik przeciwko Słowenii, skarga nr 75617/01, HUDOC,
29. Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2008 roku w sprawie Guja przeciwko Mołdawii, skarga nr 14277/04, HUDOC,
30. Wyrok ETPC z dnia 15 października 2008 roku w sprawie Micaleff przeciwko Malcie, skarga nr 17056/06, HUDOC,
31. Wyrok ETPC z dnia 5 lutego 2009 roku w sprawie Olujić przeciwko Chorwacji, skarga nr 22330/05, HUDOC,
32. Wyrok ETPC z dnia 26 lutego 2009 roku w sprawie Kudeshkina przeciwko Rosji, skarga nr 29492/05, HUDOC,

33. Wyrok ETPC z dnia 28 kwietnia 2009 roku w sprawie Savino i inni przeciwko Włochom, skarga nr 17214/05, HUDOC,
34. Wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2009 roku w sprawie Ilatovskiy przeciwko Rosji, skarga *nr* 6945/04, HUDOC,
35. Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 roku w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, skarga nr 8014/07, HUDOC,
36. Wyrok ETPC z dnia 6 października 2011 roku w sprawie Agrokompleks przeciwko Ukrainie, skarga nr 23465/03, HUDOC,
37. Wyrok ETPC z dnia 10 stycznia 2012 roku w sprawie Pohoska przeciwko Polsce, skarga nr 33530/06, HUDOC,
38. Wyrok ETPC z dnia 9 lutego 2012 roku w sprawie *Kinský przeciwko Czechom, skarga nr 42856/06, HUDOC,*
39. Wyrok ETPC z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie Michaud przeciwko Francji, skarga nr 12323/11, HUDOC,
40. Wyrok ETPC z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi, skarga nr 15172/13, HUDOC,
41. Wyrok ETPC z dnia 27 maja 2014 roku w sprawie Baka przeciwko Węgrom, skarga nr 20261/12, HUDOC,
42. Wyrok ETPC z dnia 23 kwietnia 2015 roku w sprawie Morice przeciwko Francji, skarga nr 29369/10, HUDOC,
43. Wyrok ETPC z dnia 10 stycznia 2017 roku w sprawie Korzeniak przeciwko Polsce, skarga nr 56134/08, HUDOC,
44. Wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2018 roku w sprawie Ramos przeciwko Portugalii, skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, HUDOC,
45. Wyrok ETPC z dnia 16 kwietnia 2019 roku w sprawie Alparslan Altan przeciwko Turcji, skarga nr 127799/17, HUDOC,
46. Wyrok ETPC z dnia 3 marca 2020 roku w sprawie Bas przeciwko Turcji, skarga nr 1571/07, HUDOC,
47. Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie *Guðmundur Andri* Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, HUDOC,
48. Wyrok ETPC z dnia 9 lutego 2021 roku w sprawie Xhoxhaj przeciwko Albanii, skarga nr 15227/19, HUDOC,
49. Wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 roku w sprawie Bilgen przeciwko Turcji, skarga nr 1571/07, HUDOC,
50. Wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 roku w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18, HUDOC,
51. Wyrok ETPC z dnia 16 czerwca 2022 roku w sprawie Żurek przeciwko Polsce, skarga nr 39650/18, HUDOC,
52. Wyrok ETPC z dnia 29 czerwca 2021 roku w sprawie Broda i Bojara przeciwko Polsce, skargi nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC,
53. Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 roku w sprawie **Reczkowicz przeciwko Polsce**, skarga nr 43447/19, HUDOC,
54. Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 roku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19, HUDOC,
55. Wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2022 roku w sprawie Advance Pharma przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20, HUDOC,
56. Wyrok ETPC z dnia 15 marca 2022 roku w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, skarga nr 43572/18, HUDOC.

Trybunał Konstytucyjny

1. Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. akt K 11/93, OTK 1993, poz. 37,
2. Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. akt 6/94, OTK 1994, poz. 39,
3. Postanowienie TK z dnia 23 lutego 2000 roku, sygn. akt Ts 118/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 154,
4. Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. akt P 12/98, OTK 2000 Nr 2, poz. 67,
5. Postanowienie TK z dnia 11 lipca 2000 roku, sygn. akt K 28/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 150,
6. Postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 roku, sygn. akt P 16/03, OTK 2004, Nr 4A, poz. 36,
7. Postanowienie TK z dnia 22 września 2005 roku, sygn. akt Ts 49/05, OTK 2006 Nr 1B, poz. 30,
8. Postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 53/06, OTK 2007 Nr 10A, poz. 139,
9. Postanowienie TK z dnia 1 marca 2011 roku, sygn. akt P 36/09, OTK 2011 Nr 2A, poz. 16,
10. Postanowienie TK z dnia 26 marca 2014 roku, sygn. akt P 7/13, OTK 2014 Nr 3A, poz. 36,
11. Postanowieniem TK z dnia 22 lipca 2015 roku, sygn. akt P 35/13, OTK 2015 Nr 6A, poz. 85,
12. Uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r. sygn. akt W 9/9 OTK ZU 1995, poz. 20,
13. Uchwała TK z dnia 20 kwietnia 2020 roku, sygn. akt U 2/20, OTK-A 2020, poz. 61,
14. Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1997 roku, sygn. akt K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3,
15. Wyrok TK z dnia 22 września 1997 roku, sygn. akt K 25/97, OTK 1997 Nr 3-4, poz. 120,
16. Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52,
17. Wyrok TK z dnia 21 października 1998 roku, sygn. akt K 24/98, OTK 1998 Nr 6, poz. 97,
18. Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K. 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3,
19. Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. akt K 8/99, OTK 1999 Nr 3, poz. 41,
20. Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 roku, sygn. akt K 30/98, OTK 1999 Nr 5, poz. 101,
21. Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1999 roku, sygn. akt K 3/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 52,
22. Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1999 roku, sygn. akt P 6/99, OTK 1999 Nr 7, poz. 164,
23. Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 roku, sygn. akt K 21/99, OTK 2000 Nr 4, poz. 109,
24. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. akt K 25/99OTK 2000 Nr 5, poz. 141,
25. Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 roku, sygn. akt SK 12/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 143,
26. Wyrok TK z dnia 11 lipca 2000 roku, sygn. akt K 30/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 145,
27. Wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. akt P 8/00, OTK 2000 Nr 4, poz. 53,
28. Wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. akt P 12/98, OTK 2000 Nr 6, poz. 189,
29. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. akt P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5,
30. Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 roku, sygn. akt K 22/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 48,
31. Wyrok TK z dnia 19 marca 2001 roku, sygn. akt K 32/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 50,
32. Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 roku, sygn. akt K 39/00, OTK 2002 Nr 1A, poz. 4,
33. Wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 roku, sygn. akt SK 29/01, OTK 2002 Nr 1, poz. 5,
34. Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 roku, sygn. akt SK 18/01, OTK 2002 Nr 2A, poz. 16,
35. Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. akt K 26/00, OTK 2002 Nr 2A, poz. 18,
36. Wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 roku, sygn. akt SK 31/01, OTK 2002 Nr 4A, poz. 49,
37. Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2002 roku, sygn. akt SK 27/01, OTK 2002 Nr 7, poz. 93,
38. Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 roku, sygn. akt SK 24/02, OTK 2003 Nr 4A, poz. 33,

39. Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. akt P 9/02, OTK 2003 Nr 9A, poz. 100,
40. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. akt K 12/03, OTK 2004 Nr 2A, poz. 8,
41. Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2004 roku, sygn. akt K 20/03, OTK 2004 Nr 7A, poz. 63,
42. Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 roku, sygn.. akt SK 19/02, OTK 2004, Nr 7A, poz. 67,
43. Wyrok TK z dnia 18 października 2004 roku, sygn. akt P 8/04, OTK 2004 Nr 9A, poz. 92,
44. Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2004 roku, sygn. akt SK 29/04, OTK 2004 Nr 11A, poz. 114,
45. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. akt K 18/04, OTK 2005 Nr 5A, poz. 49,
46. Wyrok TK z dnia 5 lipca 2005 roku, sygn. akt SK 26/04, OTK 2005 Nr 7A, poz. 78,
47. Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. akt K 28/04, OTK 2005 Nr 7A, poz. 81,
48. Wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 roku, sygn. akt P 20/04, OTK 2004 Nr 10A, poz. 111,
49. Wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 roku, sygn. akt Kp 2/05, OTK 2005 Nr 10A, poz. 114,
50. Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 roku, sygn. akt K 32/04, OTK 2005 Nr 11A, poz. 132,
51. Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2005 roku, sygn. akt SK 53/04, OTK 2005 Nr 11A, poz. 134,
52. Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 roku, sygn. akt K 21/05, OTK 2006 Nr 1A, poz. 4,
53. Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 roku, sygn. akt K 4/06, OTK 2006 Nr 3A, poz. 32,
54. Wyrok TK z dnia 20 lipca 2006 roku, sygn. akt K 40/05, OTK 2006 Nr 7A, poz. 82,
55. Wyrok TK z dnia 2 października 2006 roku, sygn. akt SK 34/06, OTK 2006 Nr 9A, poz. 118,
56. Wyrok TK z dnia 11 października 2006 roku, sygn. akt P 3/06, OTK 2009 Nr 9A, poz. 121,
57. Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 roku, sygn. akt SK 54/06, OTK 2007 Nr 3A, poz. 23,
58. Wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 roku, sygn. akt K 25/07, OTK 2007 Nr 7A, poz. 80,
59. Wyrok TK z dnia 23 października 2007 roku, sygn. akt P 10/07, OTK 2007 Nr 9A, poz. 7,
60. Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK Nr 9A, poz. 108,
61. Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 roku, sygn. akt K 39/07, OTK 2007 Nr 10A, poz. 129,
62. Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 43/06, OTK 2007 Nr 10A, poz. 130,
63. Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 roku, sygn. akt K 40/07, OTK 2008 Nr 3A, poz. 44,
64. Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. akt SK 57/06, OTK 2008 Nr 4A, poz. 63,
65. Wyrok TK z dnia 24 czerwca 2008 roku, sygn. akt P 8/07, OTK 2008 Nr 5A, poz. 84,
66. Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, OTK 2009 Nr 1A, poz. 3,
67. Wyrok TK z dnia 31 marca 2009 roku, sygn. akt SK 19/08, OTK 2009 Nr 3A, poz. 29,
68. Wyrok TK z dnia 19 listopada 2009 roku, sygn. akt K 62/07, OTK 2009 Nr 10A, poz. 149,
69. Wyrok SN z dnia 17 sierpnia 2010 roku, sygn. akt III KRS 5/10, LEX nr 737274,
70. Wyrok TK z dnia 19 października 2010 roku, sygn. akt P 10/10, OTK 2010 Nr 8A, poz. 78,
71. Wyrok TK z dnia 27 października 2010 roku, sygn. akt K 10/08, OTK 2010 Nr 8A, poz. 81,
72. Wyrok TK z dnia 18 lipca 2011 roku, sygn. akt SK 10/10, OTK 2011 Nr 6A, poz. 58,
73. Wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 roku, sygn. akt K 11/10, OTK 2011 Nr 6A, poz. 60,
74. Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 roku, sygn. akt K 18/09, OTK 2012 Nr 6A, poz. 63,
75. Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 roku, sygn. akt K 1/12, OTK-A 2012 Nr 11, poz. 134,
76. Wyrok TK z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. akt K27/12, OTK 2013 Nr 3A, poz. 29,
77. Wyrok TK z dnia 7 maja 2013 roku, sygn. akt SK 11/11, OTK 2013 Nr 4A, poz. 40,
78. Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. akt K 31/12, OTK 2013 Nr 8A, poz. 121,

79. Wyrok TK z dnia 8 maja 2014 roku, sygn. akt U 9/13, OTK 2014 Nr 5A, poz. 51,
80. Wyrok TK z dnia 15 lipca 2014 roku, sygn. akt K 23/13, OTK 2015 Nr 11A, poz. 185,
81. Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 roku, sygn. akt P 31/12, OTK 2015 Nr 4A, poz. 44,
82. Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 roku, sygn. akt SK 26/14, OTK 2015 Nr 7A, poz. 101,
83. Wyrok TK z dnia 7 października 2015 roku, sygn. akt K 12/14, OTK 2015 Nr 9A, poz. 143,
84. Wyrok TK z dnia 21 października 2015 roku, sygn. akt P 32/12, OTK 2015 Nr 9A, poz. 148,
85. Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. akt K 47/15, OTK-A 2016, poz. 2,
86. Wyrok TK z dnia 8 listopada 2016 roku, sygn. akt P 126/15, OTK-A 2016, poz. 89,
87. Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 roku, sygn. akt K 5/17, OTK-A 2017, poz. 48,
88. Wyrok TK z dnia 17 lipca 2018 roku w sprawie o sygn. akt K 9/17, OTK-A 2017, poz. 48,
89. Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 roku, sygn. akt K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17,
90. Wyrok TK z dnia 4 marca 2020 roku, sygn. akt P 22/19, OTK-A 2020, poz. 31,
91. Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 roku, sygn. akt P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49,
92. Wyrok TK z dnia 10 marca 2022 roku, sygn. akt K 7/21, OTK-A 2022, poz. 24.

Sąd Najwyższy

1. Orzeczenie SN z dnia z dnia 17 czerwca 1931 roku, sygn. akt C. 29/31, OSP 1931, poz. 433,
2. Orzeczenie SN z dnia 21 września 1937 roku, sygn. akt C II 637/37, PPiA 1938 Nr 1, poz. 21,
3. Orzeczenie SN z dnia 26 listopada 1949 roku, sygn. akt WaC 156/49, Demokratyczny Przegląd Prawniczy nr 3/1950,
4. Orzeczenie SN z dnia 4 lutego 1957 roku, sygn. akt III CR 787/55, LEX nr 1633619,
5. Orzeczenie SN z dnia 24 marca 1966 roku, sygn. akt II PZ 15/66, LEX nr 5954,
6. Orzeczenie SN z dnia 4 listopada 1967 roku, sygn. akt I CR 381/67, OSNC 1968 Nr 7, poz. 122,
7. Orzeczenie SN z dnia 27 lipca 1971 roku, sygn. akt II CR 47/71, OSPiKA 1972 Nr 3, poz. 48,
8. Postanowienie SN z dnia 18 stycznia 1933 roku, sygn. akt II K Adw. 7/32,
9. Postanowienie SN z dnia 29 października 1993 roku, sygn. akt I CO 37/93, LEX 78451,
10. Postanowienie SN z dnia 19 lutego 1997 roku, sygn. akt I KZP 36/98, OSNKW 1999 Nr 3-4, poz. 14,
11. Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 1998 roku, sygn. akt I CKN 405/97, LEX nr 78430,
12. Postanowienia SN z dnia 15 września 1999 roku, sygn. akt I KZP 31/99, LEX nr 38437,
13. Postanowienie SN z dnia 21 stycznia 2000 roku, sygn. akt II CKN 696/98, LEX nr 530735,
14. Postanowienie SN z dnia 17 marca 2000 roku, sygn. akt I KZP 1/00, Wokanda 2000 Nr 8, poz. 19,
15. Postanowienie SN z dnia 13 kwietnia 2000 roku, sygn. akt III CZP 2/00, OSNC 2000 Nr 11, poz. 200,
16. Postanowienie SN z dnia 23 listopada 2004 roku, sygn. akt V KK 195/04, OSNKW 2005 Nr 1, poz. 5,
17. Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2004 roku, sygn. akt II KO 66/04, LEX nr 141382,
18. Postanowienie SN z dnia 28 września 2006 roku, sygn. akt I KZP 20/06, OSNKW 2006 Nr 10, poz. 89,
19. Postanowienie SN z dnia 27 lutego 2007 roku, sygn. akt I KZP 38/06, OSNKW 2007 Nr 3, poz. 23,
20. Postanowienia SN z dnia 15 czerwca 2007 roku, sygn. akt I KZP 13/07, OSNKW 2007 Nr 7-8, poz. 56,
21. Postanowienie SN z dnia 26 lipca 2007 roku, sygn. akt I KZP 20/07, OSNKW 2007 Nr 9, poz. 63,

22. Postanowienie SN z dnia 20 lutego 2008 roku, sygn. akt III SK 23/07, LEX nr 452461,
23. Postanowienie SN z dnia 2 lutego 2009 roku, sygn. akt II KK 224/08, OSNKW 2009 Nr 5, poz. 39,
24. Postanowienie SN z dnia 22 lipca 2009 roku, sygn. akt SNO 53/09, OSNSD 2009 Nr 1, poz. 68,
25. Postanowienia SN z dnia 12 sierpnia 2009 roku, sygn. akt II PZP 8/09, OSNP 2011 Nr 3-4, poz. 37,
26. Postanowienie SN z dnia 28 października 2009 roku, sygn. akt I KZP21/09, OSNKW 2010 Nr 1, poz. 1,
27. Postanowienia SN z dnia 6 stycznia 2010 roku, sygn. akt I PZP 6/09, OSNP 2011 Nr 13-14, poz. 183,
28. Postanowienie SN z dnia 16 marca 2010 roku, sygn. akt WO 4/10, OSNwSK 2010 Nr 1, poz. 567,
29. Postanowienie SN z dnia 2 czerwca 2010 roku, sygn. akt II UO 1/10, LEX nr 612106,
30. Postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2010 roku, sygn. akt WD 7/10, OSNwSK 2010 Nr 1, poz. 1344,
31. Postanowienie SN z dnia 31 października 2010 roku, sygn. akt IV KK 248/10, LEX nr 843646,
32. Postanowienie SN z dnia 15 marca 2011 roku, sygn. akt WZ 8/11, OSNKW 2011 Nr 7, poz. 57,
33. Postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2011 roku, sygn. akt SNO 28/11, OSNSD 2011, poz. 38,
34. Postanowienie SN z dnia 9 września 2011 roku, sygn. akt I CSK 248/11, LEX nr 1043961,
35. Postanowienie SN z dnia 9 listopada 2011 roku, sygn. akt III SW 168/11, LEX nr 1095839
36. Postanowienie SN dnia 9 listopada 2011 roku, sygn. akt III SW 169/11, OSNP 2012 Nr 11-12, poz. 161,
37. Postanowienia SN z dnia 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt III KK 214/11, OSNKW 2012 Nr 4, poz. 40,
38. Postanowienie SN z dnia 22 lutego 2012 roku, sygn. akt IV KK 164/11, LEX nr 1163356,
39. Postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2012 roku, sygn. akt III KO 34/12, OSNKW 2012 Nr 11, poz. 116,
40. Postanowienie SN z dnia 11 kwietnia 2013 roku, sygn. akt III CZP 3/13, LEX nr 1324307,
41. Postanowienie SN z dnia 10 października 2014 roku, sygn. akt SNO 51/14 LEX nr 1511819,
42. Postanowienie SN z dnia 18 sierpnia 2015 roku, sygn. akt III PZ 5/15, niepubl.,
43. Postanowienie SN z dnia 25 listopada 2015 roku, sygn. akt II CZ 79/15, LEX nr 1948880,
44. Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2016 roku, sygn. akt III SO 7/16, LEX nr 2169496,
45. Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2016 roku, sygn. akt II UO 6/16, LEX nr 2237414,
46. Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2016 roku, sygn. akt III KO 99/16, LEX nr 2166385,
47. Postanowienie SN z dnia 30 maja 2017 roku, sygn. akt II KK 153/17, LEX nr 2297394,
48. Postanowienie SN z dnia 31 sierpnia 2018 roku, sygn. akt I CSK 300/18, OSP 2019 Nr 4, poz. 34,
49. Postanowienie SN z dnia 17 września 2019 roku, sygn. akt I DO 41/19, LEX nr 2727434,
50. Postanowienie SN z dnia 16 grudnia 2019 roku, sygn. akt II CO 208/19, LEX nr 2772528,
51. Uchwała SN z dnia 29 stycznia 1971 roku, VI KZP 26/09, OSNKW 1971 Nr 3, poz. 33,
52. Uchwała SN z dnia 14 czerwca 1974 roku, sygn. akt III CZP 32/74, OSNC 1975 Nr 2, poz. 21,
53. Uchwała SN z dnia z dnia 15 lutego 1990 roku, sygn. akt NSD 5/89, niepubl.,
54. Uchwała SN z dnia 23 lipca 1992 roku, sygn. akt III AZP 9/92, OSNC 1994 Nr 7-8, poz. 147,
55. Uchwała SN z dnia 21 grudnia 1993 roku, sygn. akt III AZP 20/93, OSNCP 1994 Nr 6, poz. 119,
56. Uchwała SN z dnia 6 stycznia 1995 roku, sygn. akt I PZP 53/94, OSNP 1995 Nr 11, poz. 129,
57. Uchwała SN z dnia 29 czerwca 1995 roku, sygn. akt II PZP 2/95, OSNP 1996 Nr 4, poz. 57,
58. Uchwała SN z dnia 24 lutego 1998 roku, sygn. akt I KZP 36/97, OSNKW 1998 Nr 3-4, poz. 12,
59. Uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 roku, sygn. akt OPS 4/98. ONSA 1999 Nr 1, poz. 6,
60. Uchwała SN z dnia 23 marca 1999 roku, sygn. akt III CZP 59/98, OSNCP 1999 Nr 7-8, poz. 124,
61. Uchwała SN z dnia 6 października 2000 roku, sygn. akt III CZP 31/00, OSNC 2001 Nr 2, poz. 22,

62. Uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 roku, sygn. akt I KZP 28/01, OSNKW Nr 1-2/2002, poz. 3,
63. Uchwała SN z dnia 11 lutego 2003 roku, sygn. akt SNO 2/03, OSNSD 2003 Nr 1, poz. 4,
64. Uchwała SN z dnia 21 października 2003 roku, sygn. akt I KZP 31/03, OSNKW 2003 Nr 11-12, poz. 95,
65. Uchwała SN z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. akt III PZP 15/03, OSNP 2004 Nr 12, poz. 203,
66. Uchwała SN z dnia 25 marca 2004 roku, sygn. akt I KZP 43/03, OSNKW 2004 Nr 4, poz. 39,
67. Uchwała SN z dnia 25 lutego 2005 roku, sygn. akt I KZP 36/04, OSNKW 2005 Nr 2, poz. 13,
68. Uchwała SN z dnia 4 kwietnia 2005 roku, sygn. akt I KZP 7/05, OSNKW 2005 Nr 5, poz. 44,
69. Uchwała SN z dnia 26 lutego 2006 roku, sygn. akt SNO 3/06, OSNSD 2006, poz. 25,
70. Uchwała SN z dnia 12 września 2006 roku, sygn. akt SNO 40/06, LEX nr 470203,
71. Uchwała SN z dnia 17 lipca 2007 roku, sygn. akt III CZP 81/07, OSNC 2007 Nr 10, poz. 154,
72. Uchwała SN z dnia 11 września 2007 roku, sygn. akt SNO 64/07, LEX nr 471782,
73. Uchwała SN z dnia 20 września 2007 roku, sygn. akt I KZP 21/07, OSNKW 2007 Nr 10, poz. 69,
74. Uchwała SN z dnia 9 października 2007 roku, sygn. akt III CZP 46/07, OSNC 2008 Nr 3, poz. 30,
75. Uchwała SN z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. akt BSA I - 4110 - 5/07, OSNKW 2008 Nr 3, poz. 23,
76. Uchwała SN z dnia 14 maja 2008 roku, sygn. akt SNO 25/08, LEX nr 1288830,
77. Uchwała SN z dnia 23 lipca 2008 roku, sygn. akt SNO 65/08, LEX nr 128896,
78. Uchwała SN z dnia 8 października 2008 roku, sygn. akt SNO 79/08, LEX nr 1288966,
79. Uchwała SN z dnia 7 kwietnia 2009 roku, sygn. akt SNO 20/09, LEX nr 1288812,
80. Uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2009 roku, sygn. akt II PZP 2/09, OSNP 2009 Nr 19-20, poz. 249,
81. Uchwała SN z dnia 29 września 2009 roku, sygn. akt SNO 72/09, LEX nr 1288982,
82. Uchwała SN z dnia 14 stycznia 2010 roku, III SZP 3/09, OSNAPiUS 2010, z. 13-14, poz. 176,
83. Uchwała SN z dnia 8 września 2010 roku, sygn. akt SNO 37/10, LEX nr 1288879,
84. Uchwała SN z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. akt I KZP 19/10, OSNKW 2010 Nr 12, poz. 103,
85. Uchwała SN z dnia 30 listopada 2010 roku w sprawie o sygn. akt III CZP 16/10, OSNC 2011 Nr 4, poz. 38,
86. Uchwała SN z dnia 24 maja 2011 roku, sygn. akt SNO 20/11, LEX nr 1288813,
87. Uchwała SN z dnia 28 marca 2012 roku, I KZP 26/11, OSNKW 2012 Nr 4, poz. 36,
88. Uchwała SN z dnia 17 lipca 2013 roku, sygn. akt III CZP 46/13, OSNC 2013 Nr 12, poz. 135,
89. Uchwała SN z dnia 7 sierpnia 2013 roku, sygn. akt SNO 14/13, LEX nr 1350332,
90. Uchwała SN z dnia 28 stycznia 2014 roku, sygn. akt BSA I-4110-4/13, OSNC 2014 Nr 5, poz. 49,
91. Uchwała SN z dnia 27 maja 2015 roku, sygn. akt SNO 11/15, LEX nr 1731123,
92. Uchwała SN z dnia 1 grudnia 2015 roku, sygn. akt SNO 75/15 LEX 1938294,
93. Uchwała SN z dnia 26 stycznia 2016 roku, sygn. akt SNO 76/15, LEX nr 2209126,
94. Uchwała SN z dnia 23 marca 2016 roku, sygn. akt III CZP 102/15, OSNC 2016 Nr 7-8, poz. 88,
95. Uchwała SN z dnia 18 lipca 2016, sygn. akt SNO 29/16, LEX nr 2087128,
96. Uchwała SN z dnia 28 marca 2017 roku, sygn. akt SNO 1/17, LEX nr 2261749,
97. Uchwała SN z dnia 27 października 2017 roku, sygn. akt SNO 38/17, LEX nr 2428279,
98. Uchwała SN z dnia 22 lutego 2018 roku, sygn. akt KK 349/17, LEX nr 2449784,
99. Uchwała SN z dnia 16 maja 2018 roku, sygn. akt SNO 18/18, LEX nr 2515772,
100. Uchwała SN z dnia 7 marca 2019 roku, sygn. akt I DO 10/18, LEX nr 2637528,
101. Uchwała SN z dnia 11 czerwca 2019 roku, sygn. akt I DO 11/19, OSNID 2020, poz. 2,

102. Uchwała SN z dnia 26 lipca 2019 roku, sygn. akt I NOZP 1/19, OSNKN Nr 1, poz. 1,
103. Uchwała SN z dnia 17 września 2019 roku, sygn. akt I DO 41/19, LEX nr 2728608,
104. Uchwała SN z dnia 8 stycznia 2020 roku, sygn. akt I NOZP 3/19, OSNKN 2020 Nr 2, poz. 10,
105. Uchwała SN z dnia 23 stycznia 2020 roku, sygn. akt BSA I 4110-1/20, OSNKW 2020 Nr 2, poz. 7,
106. Wyrok SN z dnia 14 stycznia 1963 roku, sygn. akt II CR 1003/62, OSNCP 1964 Nr 3, poz. 48,
107. Wyrok SN z dnia 20 kwietnia 1966 roku, sygn. akt I CR 79/66, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1966 Nr 11, poz. 368,
108. Wyrok SN z dnia 4 listopada 1967 roku, sygn. akt I CR 381/67, OSNCP 1968 Nr 7, poz. 122,
109. Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 1970 roku, sygn. akt II CR 571/69, OSNPG 1971 Nr 3, poz. 17,
110. Wyrok SN z dnia 27 lipca 1971 roku, sygn. akt II CR 47/71, OSPiKA 1972 nr 3, poz. 48,
111. Wyrok SN z dnia 8 listopada 1973 roku, sygn. akt II CR 536/73, OSNCP 1975 Nr 1, poz. 9,
112. Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 1974 roku, sygn. akt I CR 95/74, LEX nr 7449,
113. Wyrok SN z dnia 3 czerwca 1974 roku, sygn. akt II CR 273/74, LEX nr 7510,
114. Wyrok SN z dnia 13 marca 1975 roku, sygn. akt III CRN 466/74, OSP 1976 Nr 3, poz. 63,
115. Wyrok SN z dnia 19 marca 1975 roku, sygn. akt III CRN 489/74, LEX nr 7676,
116. Wyrok SN z dnia 29 marca 1977 roku, sygn. akt I CR 71/77, LEX nr 7923,
117. Wyrok SN z dnia 11 lipca 1977 roku, sygn. akt V KR 92/77, OSNKW 1978 Nr 6, poz. 67,
118. Wyrok SN z dnia 12 lipca 1979 roku, sygn. akt IV KR 136/79, OSNKW 1979 Nr 11-12, poz. 122,
119. Wyrok SN z dnia 10 marca 1980 roku, sygn. akt II KR 5/80, LEX nr 17248,
120. Wyrok SN z dnia 9 listopada 1990 roku, sygn. akt WRN 149/90, OSNKW 1991 Nr 7-9, poz. 41,
121. Wyrok SN z dnia 8 lutego 1991 roku, sygn. akt I CR 791/90, LEX nr 9050,
122. Wyrok SN z dnia 25 sierpnia 1994 roku, sygn. akt I PRN 53/94, OSNAPiUS 1994, z. 11, poz. 179,
123. Wyrok SN z dnia 16 listopada 1994 roku, sygn. akt II CRN 176/93, OSNC 1994 Nr 10, poz. 197,
124. Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I CKN 595/97, OSNC 1998 Nr 12, poz. 211,
125. Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 roku, sygn. akt I PKN 90/98, OSNP 2000 Nr 1, poz. 6,
126. Wyrok SN z dnia 9 lipca 1998 roku, sygn. akt I PKN 226/98, OSNAPiUS 1999 Nr 15, poz. 486,
127. Wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 roku, sygn. akt III RN 180/98, OSNAPiUS 1999 Nr 21, poz. 670,
128. Wyrok SN z dnia 19 marca 1999 roku, sygn. akt III CKN 248/98, LEX nr 1213487,
129. Wyrok SN z dnia 15 czerwca 1999 roku, sygn. akt II UKN 3/99, OSNP 2000 Nr 17, poz. 664,
130. Wyrok SN z dnia 10 maja 2000 roku, sygn. akt III KKN 148/99, LEX nr 51445,
131. Wyrok SN z dnia 29 września 2000 roku, sygn. akt V CKN 94/00, LEX nr 52589,
132. Wyrok SN z dnia 12 września 2001 roku, sygn. akt V CKN 440/00, OSNC 2002 Nr 5, poz. 68,
133. Wyrok SN z dnia 5 lutego 2002 roku, sygn. akt I PKN 848/00, LEX nr 560529,
134. Wyrok SN z dnia 20 lutego 2002 roku, sygn. akt V CKN 757/00, LEX nr 56021,
135. Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2002 roku, sygn. akt SNO 18/02, OSNSD 2002 Nr 1-2, poz. 9,
136. Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2002 roku, sygn. akt SNO 18/02, LEX nr 470242,
137. Wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2002 roku, sygn. akt II UKN 555/01, LEX nr 572008,
138. Wyrok SN z dnia 22 października 2002 roku, sygn. akt II KK 202/02, LEX nr 56092,
139. Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2002 roku, sygn. akt II CKN 916/00, LEX nr 56897,
140. Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2002 roku, sygn. akt V CKN 1560/00, LEX nr 1162964,

141. Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2002 roku, sygn. akt III CK 314/05, LEX nr 172176,
142. Wyrok SN z dnia 13 stycznia 2003 roku, sygn. akt SNO 52/02, OSNSD 2003 Nr 1, poz. 2,
143. Wyrok SN z dnia 24 lutego 2003, sygn. akt SNO 5/03, OSNSD 2003 Nr 1, poz. 26,
144. Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2003, sygn. akt IV CKN 94/01, LEX 80244,
145. Wyrok SN z dnia 10 czerwca 2003 roku, sygn. akt III KRS 3/03, OSNP 2004 Nr 12, poz. 217,
146. Wyrok SN z dnia 2 lipca 2003 roku, sygn. akt SNO 38/03, LEX nr 472135,
147. Wyrok SN z dnia 4 września 2003 roku, sygn. akt SNO 51/03, OSNSD 2003 Nr 2, poz. 54,
148. Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2004 roku, sygn. akt II CK 162/03, LEX nr 148240,
149. Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2004 roku, sygn. akt II KK 168/03, OSNKW 2004 Nr 3, poz. 28,
150. Wyrok SN z dnia 28 stycznia 2004 roku, sygn. akt II UK 210/03, LEX nr 1615678,
151. Wyrok SN z dnia 25 marca 2004 roku, sygn. akt III CK 335/02, LEX nr 585801,
152. Wyrok SN z dnia 14 lipca 2004 roku, sygn. akt IV CO 9/04, LEX nr 1125167,
153. Wyrok SN z dnia 25 listopada 2004 roku, sygn. akt SNO 50/04, OSNSD 2004 Nr 2, poz. 55,
154. Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2005 roku, sygn. akt III KRS 9/04, OSNP 2005 Nr 12, poz. 182,
155. Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2005 roku, sygn. akt III KRS 10/04, OSNP 2005 Nr 16, poz. 259,
156. Wyrok SN z dnia 16 lutego 2005 roku, sygn. akt I UK 190/04, LEX nr 603751,
157. Wyrok SN z dnia 17 marca 2005 roku, sygn. akt SNO 4/05, LEX nr 376449,
158. Wyrok SN z dnia 12 maja 2005 roku, sygn. akt I PK 246/04, LEX nr 150799,
159. Wyrok SN z dnia 8 lipca 2005 roku, sygn. akt I UK 359/04, OSNP 2006 Nr 9-10, poz. 156,
160. Wyrok SN z dnia 14 marca 2006 roku, sygn. akt SNO 8/06, OSNSD 2006, poz. 29,
161. Wyrok SN z dnia 30 sierpnia 2006 roku, sygn. akt SNO 37/06, LEX nr 470224,
162. Wyrok SN z dnia 9 listopada 2006 roku, sygn. akt SNO 63/06, LEX nr 470238,
163. Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2006 roku, sygn. akt I UK 161/06, LEX nr 950393,
164. Wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 roku, sygn. akt III KRS 7/06, OSNP 2008 Nr 5-6, poz. 86,
165. Wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 roku, sygn. akt SNO 77/06, OSNSD 2007, poz. 3,
166. Wyrok SN z dnia 22 sierpnia 2007 roku, sygn. akt III KK 197/2007, OSNKW 2007 Nr 11, poz. 81,
167. Wyrok SN z dnia 20 września 2007 roku, sygn. akt SNO 57/07, LEX nr 471827,
168. Wyrok SN z dnia 25 września 2007 roku, sygn. akt SNO 52/07, OSNSD 2007, poz. 75,
169. Wyrok SN z dnia 26 września 2007 roku, sygn. akt III K 206/07, niepubl.,
170. Wyrok SN z dnia 4 października 2007 roku, sygn. akt V CSK 221/07, LEX nr 497669,
171. Wyrok SN z dnia 22 października 2007 roku, sygn. akt SNO 74/07, OSNSD 2007, poz. 86,
172. Wyrok SN z dnia 10 października 2007 roku, sygn. akt III KK 25/07, OSNwSK 2007 Nr 1, poz. 2200,
173. Wyrok SN z dnia 16 listopada 2007 roku, sygn. akt SNO 78/07, LEX nr 471855,
174. Wyrok SN z dnia 4 stycznia 2008 roku, sygn. akt I UK 182/07, OSNP 2009 Nr 3-4, poz. 49,
175. Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2008 roku, sygn. akt SNO 89/07, OSNKW 2008, Nr 5, poz. 37,
176. Wyrok SN z dnia 28 lutego 2008 roku, sygn. akt WA 7/08, LEX nr 531236,
177. Wyrok SN z dnia 19 marca 2008 roku, sygn. akt II KK 347/07, LEX nr 388503,
178. Wyrok SN z dnia 28 maja 2008 roku, sygn. akt SNO 34/08, OSNSD 2008, poz. 54,
179. Wyrok SN z dnia 13 marca 2008 roku, sygn. akt SNO 12/08, OSNSD 2008, poz. 37,
180. Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2008 roku, sygn. akt SNO 48/08, LEX nr 1288916,

181. Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2008 roku, sygn. akt SNO 48/08, OSNSD 2008, poz. 14,
182. Wyrok SN z dnia 24 września 2008 roku, sygn. akt III KK 73/08, BPK 2008 Nr 12, poz. 8,
183. Wyrok SN z dnia 8 października 2008 roku, sygn. akt SNO 76/08, OSNSD 2008, poz. 87,
184. Wyrok SN z dnia 18 listopada 2008 roku, sygn. akt SNO 87/08, LEX nr 1289018,
185. Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 roku, sygn. akt III KK 257/08, BPK 2009 Nr 2, poz. 15,
186. Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2009 roku, sygn. akt I CSK 284/08, LEX nr 490494,
187. Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2009 roku, sygn. akt II CSK 229/08, LEX nr 527196,
188. Wyrok SN z dnia 5 marca 2009 roku, sygn. akt II CSK 484/08, LEX nr 507988,
189. Wyrok SN z dnia 20 października 2009 roku, sygn. akt III KRS 13/09, OSNP 2011 Nr 13-14, poz. 196,
190. Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2009 roku, sygn. akt IV CSK 290/09, LEX nr 560607,
191. Wyrok SN z dnia 26 lutego 2010 roku, sygn. akt SNO 4/10, LEX nr 1288888,
192. Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2010 roku, sygn. akt I CSK 520/09, LEX 737244,
193. Wyrok SN z dnia 17 sierpnia 2010 roku, sygn. akt III KRS 6/10, OSNP 2012 Nr 1-2, poz. 25,
194. Wyrok SN z dnia 24 maja 2011 roku, sygn. akt SNO 19/11, LEX nr 1288809,
195. Wyrok SN z dnia 15 czerwca 2011 roku, sygn. akt SNO 24/11, LEX nr 1288829,
196. Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 2011 roku, sygn. akt III KRS 10/11, LEX nr 1001316,
197. Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 2011 roku, sygn. akt III KRS 11/11, LEX nr 1001318,
198. Wyrok SN z dnia 20 września 2011 roku, sygn. akt III KRS 13/11, LEX nr 1001319,
199. Wyrok SN z dnia 23 listopada 2011 roku, sygn. akt IV CSK 142/11, LEX nr 1111011,
200. Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2011 roku, sygn. akt III KRS 12/11, LEX nr 1106742,
201. Wyrok SN z dnia 2 lutego 2012 roku, sygn. akt II CSK 330/11, LEX 1170224,
202. Wyrok SN z dnia 28 marca 2012 roku, sygn. akt V CK 157/11, niepubl.,
203. Wyrok SN z dnia 21 czerwca 2012 roku, sygn. akt SNO 30/12, LEX nr 1231622,
204. Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2012 roku, sygn. akt I CSK 545/11, LEX nr 1228768,
205. Wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2012 roku, sygn. akt III PO 7/12, LEX nr 1619795,
206. Wyrok SN z dnia 10 października 2012 roku, sygn. akt SNO 41/12, LEX nr 1405237,
207. Wyrok SN z dnia 9 listopada 2012 roku, sygn. akt IV CSK 151/12, LEX nr 1231453,
208. Wyrok SN z dnia 31 stycznia 2013 roku, sygn. akt SNO 56/12, LEX nr 1418815,
209. Wyrok SN z dnia 21 lutego 2013 roku, sygn. akt I CSK 373/12, OSNC 2013 Nr 11, poz. 126,
210. Wyrok SN z dnia 15 marca 2013 roku, sygn. akt V CSK 156/12, LEX nr 1347907,
211. Wyrok SN z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. akt V CSK 185/12, LEX nr 1341706
212. Wyrok SN z dnia 14 sierpnia 2013 roku, sygn. akt III KRS 208/13, OSNP 2014 Nr 7, poz. 108,
213. Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2014 roku, sygn. akt II CSK 407/13, OSNC 2015 Nr 4, poz. 47,
214. Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2014 roku, sygn. akt I CZ 38/14, LEX nr 1511809,
215. Wyrok SN z dnia 18 lipca 2014 roku, sygn. akt SNO 34/14, LEX nr 1490294,
216. Wyrok SN z dnia 15 października 2014 roku, sygn. akt III KRS 48/12, OSNP 2016 Nr 10, poz. 136,
217. Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2014 roku, sygn. akt SNO 57/14, OSNSD 2014, poz. 72,
218. Wyrok SN z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. akt SNO 3/15, LEX nr 1656523,
219. Wyrok SN z dnia 9 kwietnia 2015 roku, sygn. akt II CSK 363/14, LEX nr 1711685,
220. Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2015 roku, sygn. akt I UK 338/14, LEX nr 1755907,

221. Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. akt SNO 34/15, LEX nr 1747852,
222. Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. akt SNO 36/15, LEX nr 1755918,
223. Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2015 roku, sygn. akt III KRS 21/15, LEX nr 1793704,
224. Wyrok SN z dnia 15 września 2015 roku, sygn. akt III KRS 49/15, LEX nr 2288956,
225. Wyrok SN z dnia 23 października 2015 roku, sygn. akt SNO 63/15, LEX nr 1918836,
226. Wyrok SN z dnia 25 listopada 2015 roku, sygn. akt II CSK 752/14, LEX nr 1943239,
227. Wyrok SN z dnia 17 marca 2016 roku, sygn. akt V CSK 413/15, LEX nr 2036720,
228. Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2016 roku, sygn. akt II CSK 478/15, LEX nr 2075705,
229. Wyrok SN z dnia 24 maja 2016 roku, sygn. akt III KRS 15/16, LEX nr 2290421,
230. Wyrok SN z dnia 24 maja 2016 roku, sygn. akt III KRS 16/16, LEX nr 2076410,
231. Wyrok SN z dnia 16 czerwca 2016 roku, sygn. akt SNO 21/16, LEX nr 2064239,
232. Wyrok SN z dnia 27 lipca 2016 roku, sygn. akt III KRS 46/12, LEX nr 2110960,
233. Wyrok SN z dnia 10 sierpnia 2016 roku, sygn. akt III KRS 20/16, LEX 2100244,
234. Wyrok SN z dnia 16 czerwca 2016 roku, SNO 20/16, LEX nr 2069456,
235. Wyrok SN z dnia 27 lipca 2016 roku, sygn. akt III KRS 46/12, LEX nr 2110960,
236. Wyrok SN z dnia 25 maja 2017 roku, sygn. akt III KRS 11/17, LEX nr 2334873,
237. Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2017 roku, sygn. akt SNO 39/07, LEX nr 471852,
238. Wyrok SN z dnia 23 listopada 2017 roku, sygn. akt SNO 48/17, LEX nr 2434714,
239. Wyrok SN z dnia 27 października 2017 roku, sygn. akt IV CSK 730/16, LEX nr 2423294,
240. Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2017 roku, sygn. akt SNO 51/17, LEX nr 2429623,
241. Wyrok SN z dnia 5 marca 2018 roku, sygn. akt SNO 1/18, LEX nr 2499895,
242. Wyrok SN z dnia 8 marca 2018 roku, sygn. akt SNO 3/18, LEX nr 2511520,
243. Wyrok SN z dnia 21 marca 2018 roku, sygn. akt V CSK 256/17, LEX nr 2511528,
244. Wyrok SN z dnia 27 lutego 2019 roku, sygn. akt V KK 79/18, LEX nr 2626881,
245. Wyrok SN z dnia 26 marca 2019 roku, sygn. akt I NO 57/18, OSNKN 2020 Nr 1, poz. 9,
246. Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2019 roku, sygn. akt IV KK 656/18, LEX nr 2675138,
247. Wyrok SN z dnia 16 października 2019 roku, sygn. akt I NOZP 2/19, OSNKN 2020 Nr 3, poz. 17,
248. Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 roku, sygn. akt III PO 7/18, OSNP 2020 Nr 4, poz. 38,
249. Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. akt P 8/18, OSNP 2020 Nr 10, poz. 114,
250. Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. akt P 9/18, OSNP 2021 Nr 2, poz. 21.

Sądy powszechne

1. Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2019 roku, sygn. akt II AKa 188/19, OSASz 2019 Nr 4, poz. 39-4,
2. Wyrok SA w Warszawie z dnia 6 lipca 1999 roku, sygn. akt I ACa 380/99, OSA 2001 Nr 4, poz. 21,
3. Wyrok SA w Krakowie z dnia 5 października 2000 roku, sygn. akt II AKa 151/00, KZS 2000 Nr 11, poz. 45,
4. Wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 stycznia 2008 roku, sygn. akt I ACa 1057/07, LEX nr 466434,
5. Wyrok SA w Katowicach z dnia 25 lipca 2013 roku, sygn. akt V ACa 251/13, LEX nr 1391911,

6. Wyrok SA w Krakowie z dnia 20 sierpnia 2015 roku, sygn. akt I ACa 275/15, LEX nr 1754185,
7. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 26 października 2016 roku, sygn. akt I ACa 461/16, LEX nr 2144641,
8. Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 października 2017 roku, sygn. akt VI ACa 849/16, LEX nr 2415306,
9. Wyrok SA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 roku, sygn. akt V AGa 48/18, LEX nr 2538244,
10. Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 lipca 2018 roku, sygn. akt II AKa 98/18, LEX nr 2593590,
11. Wyrok SA w Szczecinie z dnia 22 stycznia 2020 roku, sygn. akt I ACa 892/19, LEX nr 2923454.

Sądy administracyjne

1. Orzeczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 26 lutego 1929 roku, Dz. Urz. MSW z 1931 r. Nr 14,
2. Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2008 roku, sygn. akt. II FZ 60/08, ONSAiWSA 2008 Nr 6, poz. 97,
3. Postanowienia NSA z dnia 29 czerwca 2012 roku, sygn. akt II OZ 554/12, LEX nr 1282360,
4. Postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 roku, sygn. akt I OSK 1885/12, LEX nr 1264630,
5. Postanowienia NSA z dnia 18 grudnia 2012 roku, sygn. akt I OZ 930/12, LEX nr 1239060,
6. Postanowienia NSA z dnia 7 czerwca 2013 roku, sygn. akt I GZ 185/13, LEX nr 1320407,
7. Postanowienia NSA z dnia 21 października 2014 roku, sygn. akt I OZ 767/14 LEX nr 1529117,
8. Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 roku, sygn. akt I OSK 857/17, OSP 2018 Nr 5, poz. 54,
9. Postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2019 roku, sygn. akt I OSK 1394/18, LEX nr 2784907,
10. Postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2019 roku, sygn. akt II GZ 62/19, LEX nr 2673937,
11. Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2020 roku sygn. akt I OSK 1917/18, LEX nr 2774848,
12. Uchwała NSA z dnia 12 października 1998 roku , sygn. akt OPS 5/98, ONSA 1999 Nr 1, poz. 1,
13. Uchwała NSA z dnia 23 marca 2007 roku, sygn. akt I OW 7/07, niepubl.,
14. Uchwała NSA z dnia 30 czerwca 2008 roku, sygn. akt I FPS 1/08, ONSAiWSA 2008 Nr 5, poz. 75,
15. Wyrok NSA z dnia 5 listopada 1992 roku, sygn. akt II SA 207/92-208/92, ONSA 1994 Nr 2, poz. 4,
16. Wyrok NSA z dnia 21 maja 1998 roku, sygn. akt II SA 330/98, LEX nr 663446,
17. Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1999 roku, sygn. akt II SA 1131/99, LEX nr 46696,
18. Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 roku, sygn. akt V SA 613/00, Glosa 2001 Nr 4, poz. 31,
19. Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2000 roku, sygn. akt II SA/Kr 609/98, LEX nr 895903,
20. Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2001 roku, sygn. akt II SA 1610/00, LEX nr 53475,
21. Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2004 roku, sygn. akt FSK 207/04, OSP 2005 Nr 2, poz. 18,
22. Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2005 roku, sygn. akt I FSK 14/05, LEX nr 228937,
23. Wyrok NSA z dnia 29 marca 2007 roku, sygn. akt II OSK 1820/06. LEX nr 324159,
24. Wyrok NSA z dnia 14 maja 2009 roku, sygn. akt II GSK 964/08, LEX nr 564195,
25. Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2011 roku, sygn. akt II FSK 1799/09, LEX nr 992222,
26. Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 roku, sygn. akt II FSK 1427/10, LEX nr 1106517,
27. Wyrok NSA z dnia 9 maja 2012 roku, sygn. akt I OSK 1986/11, LEX nr 1264647,
28. Wyrok NSA z dnia 28 maja 2013 roku, sygn. akt I GSK 1615/11, POP 2013 Nr 6, poz. 534-536,

29. Wyrok NSA z dnia 18 października 2013 roku, sygn. akt I OSK 320/13, LEX nr 1391544,
30. Wyrok NSA z dnia 21 marca 2014 roku, sygn. akt I GSK 534/12, LEX nr 1487724,
31. Wyrok NSA z dnia 16 października 2014 roku, sygn. akt II FSK 2506/12, LEX nr 1598312,
32. Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015 roku, sygn. akt II FSK 1404/13, LEX nr 1774161,
33. Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2015 roku, sygn. akt II FSK 3060/13, LEX nr 1783681,
34. Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 roku, sygn. akt II OSK 1030/16, LEX nr 2429322,
35. Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2019 roku, sygn. akt I OSK 2129/17, LEX nr 2695879.
36. Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2019 roku, sygn. akt II FSK 2837/17, LEX 2733727,
37. Wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 roku, sygn. akt II GOK 2/18, LEX nr 3169817,
38. Wyrok NSA z dnia 11 października 2021 roku, sygn. akt II GOK 9/18, LEX nr 3267103,
39. Wyrok NSA z dnia 11 października 2021 roku, sygn. akt II GOK 20/18, LEX nr 3267075,
40. Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 roku, sygn. akt III FSK 3626/21, LEX nr 3168649,
41. Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2021 roku, sygn. akt III OSK 446/21, LEX nr 3267735,
42. Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2022 roku, III OSK 929/21, LEX nr 287604,
43. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2005 roku, sygn. akt VI SA/Wa 2065/04, LEX nr 167124,
44. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2006 roku, sygn. akt VI SA/Wa 208/06, LEX nr 222063,
45. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2006 roku, sygn. akt V SAA/Wa 174/06, LEX nr 214053,
46. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 roku, sygn. akt I SA/Wr 610/10, LEX nr 673710,
47. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2010 roku, sygn. akt VIII SA/Wa 918/10, LEX nr 760460,
48. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 września 2011 roku, sygn. akt I SA/Gd 791/11, LEX nr 898931,
49. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2012 roku, sygn. akt I SA/Kr 2151/11, LEX nr 1137040,
50. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 marca 2013 roku, sygn. akt I SA/Łd 1002/12, LEX 1303520,
51. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2020 roku, sygn. akt I SA/Gd 1961/19, LEX nr 2784076.

Inne sądy i organy

1. Decyzja GIODO z dnia 13 stycznia 2009 roku, DOLiS/DEC-21/09,
2. Wyrok Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 października 2015 roku w sprawie López Lone i inni przeciwko Hondurasowi.