

Lublin, 12 kwietnia 2023 r.

dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pana Daniela Knagi

**pt. *Niezawisłość sędziowska jako konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości*, Łódź
2023, ss. 495.**

przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. Konrada Składowskiego, prof. UŁ

I. Wybór tematu rozprawy, tezy i metodologia pracy

Wybór tematu recenzowanej rozprawy oceniam jako trafny, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Problematyka niezawisłości sędziowskiej stanowi istotny czynnik kształtujący zarówno model ustroju oparty na zasadzie podziału władzy i równoważenia się władz, jak również jeden z podstawowych determinantów standardu praworządności w jego możliwie najszerszym znaczeniu. W drugim z wymienionych obszarów, niezawisłość sędziowska jest jedną z podstawowych gwarancji realizacji prawa do sądu, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. [dalej: Konstytucja] oraz prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji, sformułowanego w art. 78 Konstytucji. W takim ujęciu, przyjęta w danym ustroju konstrukcja normatywna kształtująca zakres niezawisłości, jej gwarancje oraz dopuszczalne ograniczenia, wprost przesądzają o rzeczywistym statusie wolności i praw jednostki w państwie demokratycznym. Wreszcie, niezawisłość sędziowska stanowi *conditio sine qua non* realizacji zasady legalizmu działania organów władzy publicznej, na której opiera się idea demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Trafność wyboru tematu recenzowanej dysertacji nie zasadza się wyłącznie na aspektach aksjologicznych. Niezaprzeczalną zaletą opracowania jest również aktualność problemów w niej poruszanych - wszak kryzys konstytucyjny, wywołany na przełomie lat 2015 – 2016 podważeniem przez władzę polityczną zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a dziś zwielokrotniony w postaci swoistej „wojny z Konstytucją” - skupia uwagę nie tylko doktryny prawa oraz organów stosowania prawa, ale również determinuje obecny status

Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich wymiarach jej funkcjonowania, tj. prawnym, politycznym, międzynarodowym, ekonomicznym i społecznym.

Jak wskazuje Doktorant, zasadniczym celem rozprawy jest systemowa rekonstrukcja pojęcia i znaczenia zasady niezawisłości sędziowskiej, zarówno w odniesieniu do jej elementów, gwarancji, jak i ograniczeń (s. 7). Autor sformułował też cele szczegółowe, które sprowadza do: 1) określenia znaczenia niezawisłości sędziowskiej; 2) analizy regulacji i funkcjonowania jej gwarancji; 3) ustalenia norm prawnych zawierających zagrożenia dla realizacji niezawisłości sędziowskiej i praktycznego wymiaru tych zagrożeń; 4) zgłoszenia postulatów *de lege ferenda* zmierzających do pełnej realizacji niezawisłości sędziowskiej. Realizacja wskazanych celów prowadzi ma Autora do znalezienia odpowiedzi na kluczowe – z punktu widzenia tematu dysertacji – pytania: czy w warunkach niezachowania gwarancji niezawisłości sędziów możliwa jest realizacja rządów prawa? Czy bez faktycznej realizacji niezawisłości sędziowskiej możliwa jest ochrona praw obywateli, czy też niezawisłość jest niezbędnym warunkiem tej ochrony? (s. 8). Abstrahując od konstatacji, że niektóre spośród przywołanych sformułowań można byłoby ująć bardziej precyzyjnie na poziomie logiki prawniczej (np. „ustalenie norm prawnych” jako cel pracy), podniesione przez Doktoranta problemy – w szczególności w warstwie konceptualnej – zasługują na ocenę pozytywną. Należy bowiem podkreślić, że proces odchodzenia od standardów praworządności, obserwowany w Polsce na przestrzeni ostatnich ośmiu lat, immanentnie wiąże się ze zjawiskiem redefiniowania zastanych pojęć prawnych, które przed rokiem 2016 nie budziły wątpliwości oraz sporów doktrynalnych, a nawet i sporów politycznych. Proces deprecjacji w domenie publicznej niekwestionowanych uprzednio wartości, takich jak podział władzy, praworządność czy też niezależność i niezawisłość, osiągnął obecnie tak wysoki poziom przeinaczenia i zakłamania, że ukazanie prawdziwej natury tych zjawisk jawi się wręcz jako obowiązek tych, którym „dane jest wiedzieć więcej” niż obywatelom zdanym wyłącznie na oddziaływanie mechanizmów *stricte* propagandowych, które z „rzeczywistym rzeczy porządkiem” nierzadko mają niewiele wspólnego. Recenzowana dysertacja nie tylko wychodzi naprzeciw tej potrzebie, ale – ze względu na jej poziom naukowy – stanowi istotną wartość dodaną w procesie przywracania optyki postrzegania owego „rzeczywistego porządku”.

Zasadniczych zastrzeżeń nie budzi metodologia pracy. Realizując założone cele badawcze, Doktorant posłużył się kilkoma metodami, z których za wiodącą uznać należy metodę dogmatyczno-prawną. Posiłkowo w pracy użyta została również metoda historyczna oraz metoda prawnoporównawcza, choć ostatnia z wymienionych ujawnia się w recenzowanej pracy

w ograniczonym zakresie. Autor referuje bowiem pewne rozwiązania przyjmowane w państwach europejskich, w szczególności w odniesieniu do statusu organów czuwających nad niezależnością władzy sądowniczej i niezawisłością sędziów, niemniej jednak nie porównuje ich z rozwiązaniami polskimi w sposób charakterystyczny dla komparatystyki prawniczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że analiza wskazanych rozwiązań stanowi dobry punkt odniesienia dla oceny aktualnych mankamentów polskich konstrukcji ustawowych oraz wyrażonych przez Doktoranta postulatów zmierzających do przywrócenia praworządności w obszarze związanym z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.

II. Struktura rozprawy i jej zakres przedmiotowy

Recenzowana praca charakteryzuje się oryginalną systematyką. Składa się bowiem z trzech części, w ramach których Doktorant wyodrębnił po dwa (część I i III) lub trzy (część II) rozdziały, których wewnętrzny układ treści obejmuje podrozdziały, jako najmniejsze jednostki redakcyjne dysertacji. Ponadto praca opatrzona jest Wstępem i Zakończeniem. Część I rozprawy, złożona z dwóch rozdziałów, ma charakter historyczno-aksjologiczny. Rozdział pierwszy - o sprawozdawczym charakterze – zawiera ustalenia dotyczące genezy i ewolucji zasady niezawisłości, zarówno w wymiarze globalnym, jak i bezpośrednio odnoszącym się do polskich doświadczeń ustrojowych. Rozdział drugi koncentruje się na rozważaniach teoretycznych poświęconych znaczeniu pojęcia „niezawisłość”, a także jego aksjologicznym konotacjom, powiązaniem wprost z funkcją zasady niezawisłości sędziowskiej w systemie ustrojowym państwa demokratycznego, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką niezawisłość sędziowska odgrywa w mechanizmie ochrony wolności i praw jednostki.

Zarówno II, jak i III część rozprawy koncentrują się na analizie tytułowego zagadnienia w wymiarze dogmatycznym i empirycznym. Część II obejmuje analizę gwarancji niezawisłości sędziowskiej w płaszczyźnie ustrojowej i procesowej. Odnośnie do pierwszej z wymienionych płaszczyzn, rozprawa skupia się na tak istotnych zagadnieniach jak tryb powoływania sędziów, immunitet sędziowski, czy też gwarancje stabilności wykonywania zawodu sędziego oraz wymogi dotyczące jego apolityczności. W zakresie gwarancji procesowych, Autor szczególną uwagę poświęca zasadzie jawności postępowania, tajności narady i głosowania, problematyce swobodnej oceny dowodów jako podstawy orzekania oraz procedurze wyłączenia sędziego, której celem jest optymalizacja obiektywizmu procesu sądowego, zgodnie z istotą prawa do sądu, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Szczególnie istotny fragment II części pracy poświęcony został analizie statusu i znaczenia ustrojowego Krajowej Rady Sądownictwa [dalej: KRS], jako organu konstytucyjnie zobowiązanego do stania na straży niezależności

sądów i niezawisłości sędziów. Z kolei część III rozprawy odnosi się do problemów związanych z prawnymi i faktycznymi ograniczeniami zasady niezawisłości sędziowskiej. W tym fragmencie dysertacji, Doktorant porusza fundamentalne – z punktu widzenia tematu pracy – zagadnienia poświęcone znaczeniu wytycznych sądów odwoławczych, tzw. prejudykatom sądowym, związaniu sądów krajowych orzecznictwem sądów europejskich, a także nadzorowi judykacyjnemu i administracyjnemu nad wymiarem sprawiedliwości.

Przyjęta przez Doktoranta konstrukcja pracy niewątpliwie pozwala osiągnąć zamierzony cel badawczy. Nie wymaga korekty, gdyż odnosi się do wszystkich, podstawowych problemów prawnych i praktycznych, z którymi mierzy się aktualnie polski porządek ustrojowy. Układ recenzowanej pracy wskazuje na holistyczne podejście jej Autora do analizowanych problemów, co – nie przesądzając ostatecznej konkluzji dysertacji – nadaje rozprawie kompleksowy i kompletny charakter.

III. Uwagi merytoryczne

Jak już zostało podniesione, część I rozprawy (*Geneza i pojęcie niezawisłości sędziowskiej*) składa się z dwóch rozdziałów. W rozdziale pierwszym (*Geneza niezawisłości sędziowskiej*) Doktorant dokonuje historycznego przeglądu kształtowania się i pojmowania idei niezawisłości sędziowskiej od starożytności do czasów oświecenia (s. 11 – 18), a także formowania się idei niezawisłości w polskich doświadczeniach ustrojowych (s. 18 – 48). Ujęta w tej części pracy analiza historyczna i doktrynalna stanowi interesujące *preludium* dla zagadnień omawianych w II części pracy. Rozdział drugi (*Pojęcie niezawisłości sędziowskiej*) koncentruje się na wskazaniu formalno-prawnych komponentów zasady niezawisłości sędziowskiej w świetle postanowień obowiązującej Konstytucji oraz regulacji prawa europejskiego. W tej części pracy Doktorant prowadzi wywody w sposób uporządkowany, trafnie eksponując trzy wymiary aksjologiczne niezawisłości sędziowskiej: jako zasady ustrojowej, komponentu statusu sędziego oraz prawa podmiotowego jednostki. Należy przy tym podkreślić, że Autor prawidłowo niuansuje istotę dwóch zasad, potocznie kojarzonych jako *iunctim* ustrojowe, tzn. niezależności sądów i niezawisłości sędziów (s. 53 i n.). Podkreśla również funkcjonalny wymiar niezawisłości w płaszczyźnie kształtowania statusu sędziego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niezawisłość nie jest przywilejem sędziów, ale gwarancją uczciwego procesu sądowego dla jego uczestników. Na wysoką ocenę merytoryczną zasługuje *passus* rozprawy, poświęcony problematyce związania sędziów Konstytucją i ustawami w procesie stanowienia prawa. To bardzo szczegółowy i analityczny fragment rozprawy (s. 67 – 83), który znakomicie wskazuje ewolucję poglądów doktryny i orzecznictwa w zakresie dotyczącym prawa sądu do

pominięcia w procesie orzekania przepisów ustaw niezgodnych z Konstytucją i standardami prawa międzynarodowego. Równie wysoko ocenić należy rozważania Doktoranta dotyczące wewnętrznej niezależności i sumienia sędziego (s. 84 – 94). W szczególności inspirujące są refleksje odnoszące się do relacji pomiędzy „sumieniem” w ujęciu filozoficzno-etycznym, a „sumieniem sędziowskim”, które – jak słusznie sugeruje Doktorant – jest w istocie anty-tezą „sumienia” w pierwszym z wymienionych znaczeń (s. 87 – 88). Uwagi te mają charakter uniwersalny – można je bowiem odnieść do wykonywania obowiązków przez wszystkich funkcjonariuszy publicznych, co ma szczególne znaczenie w kontekście upowszechniającego się trendu do relatywizowania postaw funkcjonariuszy publicznych i usługodawców świadczeń publicznych poprzez przyzwolenie na kierowanie się bliżej niesprecyzowaną „klauzulą sumienia”. Z równym sukcesem Doktorant rozprawia się z lansowaną politycznie narracją, jakoby sędzia nie mógł zabierać głosu w istotnych sprawach ustrojowych, gdyż kwestionuje to jego niezawisłość. Autor demitologizuje tę tezę, powołując się m. in. na wyrok strasburski w sprawie Baka przeciwko Węgrom (s. 107 – 108).

W części II rozprawy (*Gwarancje niezawisłości sędziowskiej*), Doktorant wkracza w sferę dogmatyki prawa konstytucyjnego i czyni to równie starannie, jak w wypadku zagadnień historycznych, teoretycznych i aksjologicznych. W rozdziale pierwszym (*Gwarancje ustrojowe*), poza oczywistym podkreśleniem znaczenia procedury nominacyjnej sędziów dla gwarantowania ich niezawisłości, Autor skrupulatnie „punktuje” mankamenty aktualnej regulacji w tym zakresie, poczynawszy od pozbawienia kandydatów na sędziów dostępu do procedury odwoławczej od decyzji KRS o odmowie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej wniosku o powołanie na stanowisko sędziego (s. 123 i n.), aż po problem dopuszczalności odmowy przez Prezydenta RP powołania sędziego pozytywnie zarekomendowanego na to stanowisko przez ów organ (s. 130 – 135). Jednocześnie, Doktorant nie stawia „kropki nad i” w pewnych istotnych - z punktu widzenia tematu pracy - kwestiach. Co prawda, na s. 134 konstatuje, cyt. „problematyczną kwestię statusu sędziów”, powołanych na to stanowisko przez tzw. neo – KRS, nie zajmuje jednak jednoznacznego stanowiska w kwestii, która w agendzie spraw publicznych zajmuje dziś kluczowe miejsce, mianowicie: czy tzw. neo-sędziowie sprawują swoje funkcje legalnie, a jeśli nie, to jaki powinien być ich status w związku z procesem przywracania praworządności ? Z kolei w kontekście uprawnień Prezydenta RP, związanych z powoływaniem sędziów, dostrzegalny jest deficyt wypowiedzi Doktoranta w kwestii prawnej dopuszczalności odmowy powołania przez Prezydenta RP sędziów przedstawionych w procedurze nominacyjnej przez KRS. Tymczasem to zagadnienie

jawi się obecnie jako fundamentalny problem ustrojowy, w związku z decyzją Prezydenta RP o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego ustawy rzekomo wypełniającej tzw. kamienie milowe ustalone pomiędzy Radą Ministrów i organami Unii Europejskiej, co stanowi warunek udostępnienia Polsce funduszy europejskich w ramach Krajowego Programu Odbudowy po pandemii COVID – 19.

Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługują z kolei rozważania Doktoranta dotyczące *ratio* postępowania dyscyplinarnego. Kluczowy jest w tym zakresie pogląd Autora, wyrażony na s. 136, zgodnie z którym postępowanie dyscyplinarne nie jest instrumentem ochrony sędziów, ale narzędziem prawnym, gwarantującym ich niezawisłość w interesie ochrony praw podmiotowych. Postępowanie dyscyplinarne ma zatem przeciwdziałać postawom nieetycznym sędziów, w szczególności ich uległości wobec polityków. W tym wypadku, rozważania Doktoranta również pozostawiają pewien niedosyt, gdyż brakuje w nich odniesienia do praktyki, w której sędziów dyscyplinuje się właśnie za niezależność od władzy politycznej. Jednocześnie, rzetelna ocena dysertacji nie może abstrahować od cennych i trafnych, a zarazem obszernych ustaleń Doktoranta, eksponujących pozorny charakter zmian dotyczących organizacji Sądu Najwyższego w zakresie, w jakim objęły one przekształcenie Izby Odpowiedzialności Dyscyplinarnej w Izbę Odpowiedzialności Zawodowej (s. 234 – 259). Rozdział drugi (*Gwarancje procesowe*) obejmuje szereg zagadnień, związanych ze znaczeniem niezawisłości sędziowskiej dla realizacji zasady uczciwego procesu (*fair trail*). Doktorant w interesujący i rzeczowy sposób referuje ustalenia doktryny i poglądy orzecznictwa dotyczące normatywnego znaczenia zasady jawności postępowania sądowego. W tym względzie, Autor dostrzega m. in. trend do nieproporcjonalnego stosowania ograniczeń jawności postępowania w związku z pandemią COVID – 19 (s. 291 – 293). Poprawnie analizuje ponadto instytucję wyłączenia sędziego, nie stroniąc przy tym od formułowania samodzielnych ocen odnośnie do praktyki stosowania tej instytucji (s. 317 – 318). Podkreślam ten element dysertacji, gdyż eksponowanie własnego stanowiska nie stanowi obecnie utrwalonej praktyki w rozprawach naukowych na tym poziomie awansowym.

Istotny wątek tej części pracy stanowi analiza warunków dopuszczalności przenoszenia sędziów oraz delegowania ich przez Ministra Sprawiedliwości do pełnienia obowiązków w strukturach władzy wykonawczej. Co prawda Autor wskazuje, że w świetle rozwiązań normatywnych (art. 98 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych) dopuszczalny jest powrót sędziów – delegatów do wykonywania obowiązków w wymiarze sprawiedliwości, jak również powrót po okresie wykonywania mandatu posła i senatora, jednak w tym wypadku nie

dokonuje oceny tego proceduru z punktu widzenia aksjologii niezawisłości sędziowskiej. Zarówno z punktu widzenia tematyki rozprawy, jak i aktualności poruszanych problemów ustrojowych, szczególnie doniosły jest fragment recenzowanego rozdziału odnoszący się do KRS. Autor rozpoczyna rozważania od prezentacji rozwiązań stosowanych w tym zakresie w wybranych państwach europejskich (s. 320 – 323), przechodząc następnie do retrospektywy polskich doświadczeń ustrojowych (s. 323 – 329). Kluczowe analizy, ujęte w tej części rozdziału, ogniskują się wokół procedury wyboru sędziów do składu KRS. Na pozytywną ocenę zasługuje tu przede wszystkim rzeczowa polemika ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawie o sygn. K 5/17 (s. 332), a także obszerna analiza nowelizacji ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r. oraz sporu, wynikłego na jej kanwie pomiędzy polskim ustawodawcą a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jego dalszych konsekwencji dotyczących zmian w systemie polskiego wymiaru sprawiedliwości (s. 336 i n.).

W części III dysertacji (*Ograniczenia niezawisłości sędziowskiej*) Doktorant skupia się na problemach, usystematyzowanych w dwóch rozdziałach. W pierwszym (*Procesowe ograniczenia*) porusza m. in. zagadnienie związania sądów wykładnią prawa zawartą w orzecznictwie sądów europejskich i trybunału strasburskiego. Autor z sukcesem analizuje tę problematykę, zwracając uwagę na znaczenie kompetencji prejudycjalnych TSUE jako istotnego narzędzia realizacji koncepcji dialogu między sądami unijnymi i krajowymi (s. 406 i n.). Skutecznie eksponuje również specyfikę obowiązywania wyroków ETPCz (s. 411 i n.). Rozdział drugi (*Nadzór administracyjny jako zagrożenie dla realizacji niezawisłości sędziowskiej*) obejmuje krytyczną analizę aktualnej regulacji ustawowej, statuującej swoiste podporządkowanie sądów – a przez to i sędziów – Ministrowi Sprawiedliwości. Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości jako członka Rady Ministrów a zarazem Prokuratora Generalnego – jak trafnie argumentuje Doktorant – w praktyce nie tylko kwestionuje zasadę podziału władzy, ale godzi również w zasadę równości stron procesowych, szczególnie pożądaną w postępowaniu karnym.

Interesujące i rzetelnie przeprowadzone analizy, ujęte w recenzowanej dysertacji, wieńczy również wartościowe Zakończenie. Doktorant nie ogranicza się w nim li tylko do podsumowania wniosków i postulatów, przedstawionych w poszczególnych rozdziałach opracowania, ale dokonuje kompleksowej diagnozy i konsekwencji naruszeń praworządności w Polsce, w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości i realizacji prawa do sądu, w rozumieniu art. 45 Konstytucji.

IV. Ocena strony formalnej rozprawy

Język i stylistyka pracy są co do zasady staranne. Świadczą o tym nieliczne błędy stylistyczne (ss. : 11; 292;) i redakcyjne (ss. : 50; 84; 311). Zasadniczy zarzut odnośnie do strony formalnej pracy dotyczy stosowania przez Doktoranta irytującego i niepoprawnego w języku prawniczym sformułowania „zapis” dla określenia jednostki redakcyjnej tekstu aktu normatywnego (np. ss. 327; 333).

Imponująco prezentuje się natomiast bibliografia rozprawy. W procesie przygotowania dysertacji Autor wykorzystał 71 aktów prawnych, ponad 500 publikacji naukowych, ponad 100 wyroków sądów europejskich, ponad 90 wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz ponad 300 orzeczeń innych sądów krajowych. Różnorodność wykorzystanych źródeł sytuuje recenzowane opracowanie w gronie najbardziej kompleksowych monografii poświęconych omawianej problematyce, nie tylko w odniesieniu do doktryny prawa konstytucyjnego, ale również w szerszym wymiarze, odnoszącym się do dorobku nauk prawnych.

V. Konkluzja recenzji

Wskazane wyżej nieliczne mankamenty i drobne uchybienia recenzowanej dysertacji nie wpływają w sposób zasadniczy na jej ogólną, pozytywną ocenę, zwłaszcza w odniesieniu do realizacji wyznaczonych przez Autora celów badawczych.

Mając powyższe na względzie stwierdzam, że rozprawa doktorska autorstwa Pana Daniela Knagi, pt. *Niezawisłość sędziowska jako konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości*, Łódź 2023, ss. 495, przygotowana pod kierunkiem naukowym dr. hab. Konrada Składowskiego, prof. UŁ, spełnia wymogi przewidziane dla tego typu prac w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r., Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t. j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.). Z uwagi na to wnoszę o przyjęcie recenzowanej rozprawy i dopuszczenie jej do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

Sławomir Patyra

