



Warszawa, 3 stycznia 2020 r.

## **Opinia**

### **Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych**

**w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw**

#### **I. Wprowadzenie**

20 grudnia 2019 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [dalej: Ustawa]. Podstawę prac legislacyjnych Izby stanowił projekt wniesiony 12 grudnia 2019 r. przez grupę posłów (druk poselski Nr 69), jednoznacznie negatywnie oceniony przez liczne grona eksperckie oraz środowiska prawnicze – w tym również przez Krajową Radę Radców Prawnych<sup>1</sup> - jako niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [dalej: Konstytucja]<sup>2</sup>, jak również z obowiązującym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym, w szczególności z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [dalej: EKPC]<sup>3</sup> oraz z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej [dalej: KPPUE]<sup>4</sup>, a także z art. 19 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE]<sup>5</sup>.

Projekt ustawy nowelizującej naruszał standardy konstytucyjne oraz wynikające z prawa europejskiego aż w pięciu obszarach regulacji, dotyczących :

---

<sup>1</sup> Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>3</sup> Ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 19 stycznia 1993 r., opublikowana w Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 285.

<sup>4</sup> Official Journal C364 z dnia 18 grudnia 2000 r.

<sup>5</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana : Official Journal EU C 202 z 2016 r.).



- 1 – autonomii samorządu sędziowskiego;
- 2 – orzecznictwa sądów;
- 3 – konstytucyjnych wolności i praw sędziów;
- 4 – odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów;
- 5 – procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Przedmiotowa opinia prawna koncentruje się na analizie regulacji, zawartych w Ustawie pod kątem aktualności zarzutów, podnoszonych uprzednio wobec jej projektu. Dodatkowo, ocenie zgodności z Konstytucją poddany zostanie sposób procedowania nad projektem oraz przyjęty w niej okres *vacatio legis*, a w konsekwencji zgodność Ustawy ze standardami prawidłowej legislacji, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.

## **II. Autonomia samorządu sędziowskiego**

W odniesieniu do tego obszaru regulacji, Ustawa nie odbiega istotnie od wersji przedłożonej przez wnioskodawców projektu. W części dotyczącej zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych [dalej: p.u.s.p.] zmiana dotyczy brzmienia dodanego art. 9d, zgodnie z którym przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów. W odniesieniu do wersji proponowanej w projekcie („w szczególności zakazane jest podejmowanie uchwał, wyrażające wrogość wobec innych władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów”), zmiana ta ma charakter pozorny i dotyczy wyłącznie warstwy stylistycznej, nie modyfikując znaczenia formułowanego zakazu. Posługując się zwrotami niedookreślonymi, takimi jak „sprawy polityczne”, „podważanie zasad funkcjonowania władz i jej organów” przepis Ustawy *de facto* zakazuje organom samorządu sędziowskiego zabierania głosu w jakichkolwiek sprawach publicznych. W aspekcie formalnym, przyjęta przez Sejm konstrukcja stoi w jaskrawej sprzeczności z zasadą przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, natomiast w aspekcie merytorycznym - z wolnością wypowiedzi, gwarantowaną każdemu – a zatem i sędziom oraz organom ich samorządu – w art. 54 ust. 1 Konstytucji.



W ślad za propozycją zawartą w projekcie, Ustawa zmienia ponadto strukturę dotychczasowych kolegiów sądów apelacyjnych (art. 28 § 1) oraz kolegiów sądów okręgowych (art. 30 § 1), w skład których wchodzić mają wyłącznie prezesi odpowiednich sądów. Formuła ta rażąco ogranicza autonomię samorządu sędziowskiego oraz uprawnienia jego organów, w tym dotyczące możliwości opiniowania kandydatów na sędziów. Zgodnie z projektem, uprawnienia w tym zakresie wykonywać mają kolegia sądów, składające się wyłącznie z prezesów nominowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Dodać należy, że projekt przewiduje również, iż z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej przerwaniu ulegnie kadencja dotychczasowych kolegiów, w skład których wchodzi obecnie sędziowie wybierani przez organy samorządu sędziowskiego. Przyjęcie przez Sejm wskazanych rozwiązań w proponowanym kształcie stanowi przejaw nadmiernej i niczym nie uzasadnionej ingerencji władzy ustawodawczej w sferę konstytucyjnie gwarantowanej odrębności i niezależności sądów, wyrażonej w art. 173 Konstytucji.

W uzupełnieniu należy również zwrócić uwagę na konstrukcję przyjętą przez ustawodawcę w art. 37 p.u.s.p., nakładającą na prezesa sądu apelacyjnego obowiązek sporządzania dla Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań (§ 1). Zgodnie z Ustawą, odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości ma być równoznaczna z rażącym niewywiązaniem się przez prezesa sądu apelacyjnego z obowiązków służbowych (§ 6), w konsekwencji stanowiąc podstawę do odwołania go ze stanowiska. Ustawodawca nie określił przy tym żadnych merytorycznych lub formalnych przesłanek odmowy przyjęcia sprawozdania przez Ministra, co w istocie oznacza, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nad funkcjonowaniem sądów powszechnych w tym zakresie zyskuje charakter *par excellence* polityczny.

Reasumując ustalenia, poczynione w tej części opinii, należy jednoznacznie wskazać, że **regulacje proponowane w projekcie w odniesieniu do funkcjonowania samorządu sędziowskiego zasługują na negatywną ocenę jako oczywiście niezgodne z :**

- art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji;
- art. 2 Konstytucji;
- art. 54 ust. 1 Konstytucji.



### **III. Orzecznictwo sądów**

Zgodnie z intencją wnioskodawców, wyrażoną w projekcie, Ustawa zakazuje sądom w ich działalności kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa (art. 42a § 1 p.u.s.p. ), natomiast w § 2 tego artykułu zakazuje ustalania lub oceny przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego oraz wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Analogiczne rozwiązania przewidziane są w art. 2 Ustawy w odniesieniu do działalności Sądu Najwyższego (art. 29 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym [dalej: uSN]<sup>6</sup>), w art. 3 względem sądów wojskowych (art. 23a § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych<sup>7</sup>), a w art. 4 – wobec sądów administracyjnych (art. 5 § 1a i § 1b ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>8</sup>).

Dodatkowo, w art. 55 p.u.s.p. ustawodawca dodał § 4 w brzmieniu : „Sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym, a w innych sądach w przypadkach określonych w ustawie (jurysdykcja sędziego). Przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu nie ograniczają jurysdykcji sędziego i nie mogą być podstawą stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia”. W intencji ustawodawcy, przepis ten przeciwdziałać ma stosowaniu procedury wyłączenia ze składów orzekających sędziów, w stosunku do których – w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. [dalej: wyrok TSUE]<sup>9</sup> i wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r. [dalej: wyrok SN]<sup>10</sup> – zachodzi uzasadniona wątpliwość co do prawidłowości ich powołania, a zatem posiadania przez nich statusu sędziego. W konsekwencji, przyjęta konstrukcja uniemożliwia stosowanie w postępowaniu przed sądem powszechnym jednej z

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2019 r., poz. 825.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 2216.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 2167.

<sup>9</sup> Sygn. C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

<sup>10</sup> Sygn. III PO 7/18.



podstawowych gwarancji prawa do sądu, jaką jest wyłączenie sędziego w trybie *iudex inhabilis* albo *iudex suspectus*. Tym samym narusza ona podstawową zasadę konstytucyjną, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Jednocześnie, zgodnie z propozycją zawartą w projekcie, ustawodawca przekazał rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (art. 26 § 2 uSN). Z punktu widzenia rudymentów zasady prawa do sądu, ustawodawca przyjmuje przy tym wręcz kuriozalne rozwiązanie, zgodnie z którym przekazanie przez sąd rozpoznający sprawę przedmiotowego wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania (art. 26 § 2 *in fine* uSN). Oznacza to, że postępowanie, w którym orzeka sędzia względem którego zachodzą istotne wątpliwości co do jego niezawisłości, może toczyć się bez przeszkód aż do etapu wyrokowania, gdyż Ustawa nie określa terminu, w którym rzeczona Izba miałaby ów wniosek rozstrzygnąć. O, w istocie, pozornym charakterze wskazanej procedury przesądza brzmienie §3 przywołanego artykułu uSN, zgodnie z którym rozpoznaniu nie podlegają wnioski obejmujące ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

W ujęciu systemowym, regulacje przyjęte w tym zakresie na gruncie p.u.s.p oraz uSN stanowią egzemplifikację zjawiska, określanego w socjologii prawa jako „paradoks zgodności z prawem”. Jego istota polega na przyjmowaniu w formie właściwej aktom prawnym rozwiązań, które sprzeczne są zarówno z aksjologią danego ustroju, jak i przyjętymi standardami praworządności. W rzeczywistości, Ustawa wkracza bowiem w sferę kompetencji sądów wyłączając spod ich kontroli kwestię legalności powołania i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości rozstrzygających sprawy obywateli. Tymczasem obowiązek ten wynika wprost z art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W przypadku wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją ustaw kreujących procedurę powoływania



sędziów, nie tylko prawem, ale i obowiązkiem sędziów jest ocena legalności powoływania sędziów w oparciu o przepisy Konstytucji. Wymóg ten bezpośrednio wynika nie tylko ze wspomnianej już zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ale również z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), a także z wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego, w szczególności z art. 6 EKPC, art. 19 TFUE oraz z art. 47 KPPUE. Obowiązek badania powyższej kwestii wynika ponadto z przywołanych już wyroków TSUE i SN. Wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w zakresie sędziowskiej funkcji orzekania godzi wprost w zasadę niezawisłości sędziów. Jej istota wyraża się bowiem w niezależności sędziego wobec organów i instytucji pozasądowych. Poszanowanie i obrona niezawisłości sędziowskiej stanowią konstytucyjny obowiązek wszystkich organów i osób, stykających się z działalnością sądów. Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest dostosowywanie treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, bądź antycypowania tych sugestii z myślą o wpływających z tego korzyściach, co wprost prowadzi do pojawienia się zjawiska „sędziego dyspozycyjnego”<sup>11</sup>. Poszanowanie i obrona niezawisłości sędziowskiej stanowią konstytucyjny obowiązek wszystkich organów i osób, stykających się z działalnością sądów. Rozwiązania przyjęte w Ustawie nie tylko nie chronią niezawisłości sędziów, ale wręcz sankcjonują zjawisko sędziowskiej dyspozycyjności.

W kontekście przywołanych regulacji prawa międzynarodowego oraz wyroku TSUE, wprowadzenie przez ustawodawcę arbitralnego zakazu badania przez sądy legalności powołania sędziów skutkuje nie tylko naruszeniem obowiązujących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań, wynikających z członkostwa w Radzie Europy oraz w Unii Europejskiej, ale stanowi również naruszenie art. 91 ust. 2 i 3 w zw. z art. 9 Konstytucji. Z punktu widzenia prawa europejskiego, przyjęte w Ustawie konstrukcje normatywne wpisują się w zjawisko, określane w prawie traktatowym jako systemowe naruszenie praworządności (*systemic infringement of law and order*), co z kolei może stanowić przesłankę do skierowania przeciwko państwu członkowskiemu UE skargi w trybie art. 258 TFUE.

---

<sup>11</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 52.



Wreszcie, usankcjonowana w Ustawie ingerencja władzy politycznej w sferę funkcji orzeczniczej władzy sądowniczej oznacza wręcz zakwestionowanie zasady podziału władzy i równoważenia się władz określonej w art. 10 Konstytucji oraz wynikającej z niej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej względem innych władz (art. 173 Konstytucji). Niezależność sądownictwa oznacza bowiem przede wszystkim wolność sądów od interwencji pozostałych władz w wykonywanie funkcji sądowych<sup>12</sup>.

Poczynione powyżej ustalenia prowadzą do jednoznacznej konkluzji, iż **przyjęte w Ustawie konstrukcje, ingerujące w sferę orzecznictwa sądów, zwłaszcza zaś wynikający z nich zakaz kontrolowania prawidłowości powoływania sędziów przez wszystkie polskie – a zatem i europejskie – sądy, jest absolutnie niezgodny ze standardami wynikającymi z Konstytucji oraz prawa europejskiego, w szczególności z:**

- art. 7 Konstytucji;
- art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 173 Konstytucji;
- art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- art. 91 ust. 2 i 3 w zw. z art. 9 Konstytucji;
- art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
- art. 19 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

#### **IV. Konstytucyjne wolności i prawa sędziów i prokuratorów**

Nowelizując p.u.s.p. Ustawa zobowiązuje sędziów do składania pisemnych oświadczeń o:

---

<sup>12</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK 1993, Nr 2, poz. 37.





- 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 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa (art. 88a § 1).

Analogiczną konstrukcję ustawodawca wprowadził w odniesieniu do prokuratorów (art. 103a §1 ustawy – Prawo o prokuraturze<sup>13</sup>).

Jako niezwiązana wprost ze sferą działalności orzeczniczej sędziów i ustawowymi zadaniami prokuratorów, wskazana regulacja stanowi przejaw głębokiej i nieuzasadnionej w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ingerencji w sferę ich wolności i praw obywatelskich. Wymóg złożenia oświadczeń o treści ujętej w przywołanym przepisie narusza wynikający z art. 51 ust. 2 Konstytucji, a skierowany do władz publicznych zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Proponowana regulacja godzi również w wolność zrzeszania się, gwarantowaną art. 58 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo, zobowiązanie sędziów do ujawniania przynależności do legalnie funkcjonujących zrzeszeń i fundacji pośrednio narusza również obowiązek zapewnienia im warunków pracy odpowiadających godności ich urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, o którym stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Podsumowując tę część opinii należy stwierdzić, iż **analiza przyjętego w Ustawie art. 88a § 1 p.u.s.p. jest niezgodna ze standardami konstytucyjnymi w zakresie, w jakim narusza :**

- **art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust 3. w zw. z art. 2 Konstytucji;**
- **art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji**
- **art. 178 ust. 2 Konstytucji.**

---

<sup>13</sup> T. j. : Dz. U. z 2019 r., poz. 740.





**V. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów**

W odniesieniu do katalogu przewinień służbowych (dyscyplinarnych) sędziów Ustawa wprowadza drobne modyfikacje w stosunku do przedłożonego projektu. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 107 § 1 p.u.s.p., sędziowie sądów powszechnych mają odpowiadać dyscyplinarnie za :

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 5) uchybienie godności urzędu.

Za przewinienia dyscyplinarne określone w punktach 2 – 4 przywołanego przepisu jako karę zasadniczą Ustawa przewiduje wydalenie sędziego z zawodu, a w stosunku do sędziów w stanie spoczynku – pozbawienia tego statusu. W przypadku mniejszej wagi – oprócz kar dotychczas przewidzianych w p.u.s.p., Ustawa wprowadza 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 (art. 109 § 1 pkt 2b w brzmieniu projektu). Analogiczne przewinienia dyscyplinarne i sankcje przewidziane zostały w projekcie w odpowiednich przepisach dotyczących sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów sądów administracyjnych.

Należy zdecydowanie podkreślić, że opiniowana regulacja wprowadza mechanizmy dyscyplinowania sędziów nieznanne jakiegokolwiek prawodawstwu któregoś z państw



demokratycznych, zarówno należących do Unii Europejskiej, jak i istniejących poza jej strukturami.

Po pierwsze – analogicznie do propozycji zawartych w projekcie - Ustawa wprowadza sprzeczną ze standardami demokratycznymi odpowiedzialność sędziów za stosowanie obowiązującego prawa – zarówno Konstytucji, jak i wiążącego Rzeczpospolitą prawa europejskiego. W szczególności dotyczy to przewinień określonych w pkt. 3 wskazanego przepisu, który kwalifikuje jako delikt dyscyplinarny stosowanie przez sędziów wyroku TSUE i wyroku SN. Formuła ta stoi w jawnej sprzeczności z zasadą państwa prawa, określoną w art. 2 Konstytucji, jak również z przywołanymi uprzednio zasadami legalizmu, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także przestrzegania przez Rzeczpospolitą wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz pierwszeństwa stosowania umowy międzynarodowej w przypadku jej kolizji z ustawą. Idea karania sędziów za przestrzeganie postanowień Konstytucji godzi również wprost w wyrażoną w art. 8 Konstytucji zasadę jej prymatu w systemie źródeł prawa.

Po drugie, ustawodawca wprowadza karanie sędziów najsurowszą z możliwych kar, w postaci wydalenia z zawodu z powodu „popelnienia” czynów o bliżej nieokreślonych znamionach, a w przypadku przewidzianym w art. 107 § 1 pkt 2 wręcz o charakterze hipotetycznym („mogące utrudnić”). 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 zasadom poprawnej legislacji, a w warstwie semantycznej przywołuje skojarzenia z regulacjami prawnymi charakterystycznymi dla państw autorytarnych lub totalitarnych. Na podobną ocenę zasługuje również formuła przyjęta w Ustawie w odniesieniu do brzmienia art. 107 § 1 pkt 4 p.u.s.p. Przepis ten nie tylko nie spełnia wymogu precyzji, niezbędnej w przypadku regulacji, stanowiącej wyjątek od wyrażonej w art. 180 ust. 1 Konstytucji zasady nieusuwalności sędziów, ale narusza również postanowienia „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r.<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 908.



Art. 4 ust.1 tego aktu wprowadza bowiem zakaz stosowania tzw. *superfluum* regulacyjnego, tj. powtarzania w ustawie postanowień zamieszczonych w innych ustawach. Zgodnie z regułą wnioskowania *a minori ad maius* zakaz ten tym bardziej odnosi się do powtarzania w przepisach ustawy postanowień Konstytucji, w tym wypadku art. 178 ust. 3 *in fine*. Tego typu praktyka jest sprzeczna z dyrektywą spójności systemu prawnego. Przepis, którego treść została powtórzona w innej ustawie obowiązuje, zatem tworzenie kolejnego przepisu o tej samej treści, ale niższej rangi jest niepotrzebne, gdyż może prowadzić jedynie do komplikacji interpretacyjnych, a co za tym idzie do dysharmonii systemu<sup>15</sup>. W przedmiotowej sprawie jest to o tyle istotne, że jak wynika z okoliczności towarzyszących pracom sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, większość poprawek przyjętych do projektu ustawy przed jego drugim czytaniem w Izbie, przygotowanych zostało przez struktury rządowe, a Rada Ministrów związana jest postanowieniami wskazanego rozporządzenia.

W stosunku do projektu, *novum* przyjętym w ustawie stanowi wzmocnienie kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego poprzez przyznanie jej wyłącznej właściwości w zakresie rozpatrywania wniosków o zatrzymanie sędziego tudzież asesora sądowego lub pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (odpowiednio: art. 80 i art. 106zd p.u.s.p.). Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 27 § 1 pkt 1a uSN, kompetencje te dotyczą również prokuratorów i asesorów prokuratury. Ustawa przewiduje, że w wymienionych sprawach w pierwszej instancji orzekać ma Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, w drugiej zaś - w składzie trzech sędziów tej Izby (art. 110 § 2a p.u.s.p.). Idea wzmocnienia statusu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wywołuje oczywiste zastrzeżenia z dwóch powodów. Po pierwsze, bezpośrednio deprecjonuje przywołany wyrok SN w zakresie, w jakim uznał on, że Izba ta – w świetle standardów wyznaczonych wyrokiem TSUE – nie spełnia cech sądu w rozumieniu prawa europejskiego. Po drugie, konstrukcja ta, dotycząca wszak jednej z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, narusza wyrażoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasadę dwuinstancyjności postępowania, skoro cała procedura związana

---

<sup>15</sup> Por., P. Bielski, *Komentarz do § 4*, w: *Komentarz do rozporządzenia „Zasady techniki prawodawczej”*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 69



z pozbawieniem sędziego atrybutu nietykalności oraz immunitetu „zamyka się” w postępowaniu jednego tylko organu.

W ramach zmian przyjętych w Ustawie w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego, na negatywną ocenę zasługuje również znaczące rozszerzenie uprawnień rzeczników dyscyplinarnych, m.in. poprzez przyznanie im uprawnień do wnioskowania o ukaranie karą pieniężną świadka, który nie stawia się na ich wezwanie. Wzmocnieniu uprawnień rzeczników dyscyplinarnych towarzyszy jednocześnie regulacja, która w istocie pozbawia samorząd sędziowski jakiegokolwiek udziału w powoływaniu rzeczników dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych i okręgowych, a wszelkie kompetencje w tym zakresie pozostawia w gestii Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, powoływanego przez Ministra Sprawiedliwości.

Podsumowując rozważania ujęte w tej części opinii należy stwierdzić, że **uchwalone przez Sejm zmiany dotyczące katalogu przewinień dyscyplinarnych sędziów, procedur oraz wprowadzonych kar dyscyplinarnych, a także postępowań związanych z wyrażeniem zgody na zatrzymanie, aresztowanie oraz uchylenie immunitetu sędziowskiego są niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego, gdyż naruszają:**

- art. 2 Konstytucji, w zakresie dotyczącym zasad poprawnej legislacji;
- art. 7 Konstytucji;
- art. 8 Konstytucji;
- art. 9 Konstytucji;
- art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji;
- art. 173 Konstytucji;
- art. 178 Konstytucji;
- art. 180 ust. 1 Konstytucji;
- art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
- art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

#### **VI. Procedura wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego**



W odniesieniu do uSN Ustawa wprowadza nowe rozwiązania w zakresie procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, które w całości odzwierciedlają propozycje ujęte w jej projekcie. Największe zastrzeżenia budzą w tym względzie dwie propozycje. Pierwsza dotyczy zmiany brzmienia art. 13 § 4 uSN w zakresie dotyczącym określenia kworum niezbędnego do dokonania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wyboru pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W pierwszym wariantcie przewiduje się, że do dokonania wyboru kandydatów na wskazane stanowisko wymagana jest obecność co najmniej 84 członków Zgromadzenia Ogólnego. Jeżeli wyboru nie dokonano by ze względu na brak wymaganego kworum, do dokonania wyboru na kolejnym posiedzeniu wymagana jest obecność co najmniej 75 członków Zgromadzenia. W ostatnim, trzecim wariantcie kworum wymagane dla dokonania wyboru wynosi zaledwie 32 członków Zgromadzenia Ogólnego. Właśnie ostatni z przyjętych wariantów budzi istotne zastrzeżenia. Zakłada on bowiem, iż wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dokona grono pozbawione cechy reprezentatywności, biorąc pod uwagę fakt, iż wynikająca z art. 4 ustawy uSN liczba sędziów Sądu Najwyższego wynosi nie mniej niż 120. Prowadzi to do oczywistego wniosku, iż zebranie tak nielicznej grupy sędziów nie może być uznane za Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 183 ust. 3 Konstytucji. Należy również zaznaczyć, że obecnie łączna liczba członków Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym, niekonstytucyjnym kształcie, wynosi 36 osób. Zgodnie z przywołanym już wyrokiem SN Izba Dyscyplinarna nie spełnia cech sądu w rozumieniu Konstytucji oraz prawa europejskiego, a w świetle wyroku TSUE podobne zastrzeżenia *per analogiam* wywieść można również względem drugiej z wymienionych izb. Tym samym, zastosowanie procedury przyjętej w art. 13 § 4 uSN doprowadzić może do kuriozalnej w sensie prawnym sytuacji, w której wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dokonają osoby nie będące sędziami tego sądu, *ergo* w ogóle nie stanowiące Zgromadzenia Ogólnego w świetle przywołanego art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Równie istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z Konstytucją budzi dodanie do uSN art. 13a § 1, stanowiącego, iż jeżeli kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu



Najwyższego nie zostali wybrani zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie powierza wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. Formuła ta - w ślad za propozycją zawartą w projekcie - wyposaża Prezydenta Rzeczypospolitej w uprawnienie do dokonywania arbitralnej oceny legalności wyboru przez Zgromadzenie ogólne Sędziów Sądu Najwyższego kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa tego sądu, a w konsekwencji wykreowania nowego, pozakonstytucyjnego organu w strukturze Sądu Najwyższego. Z uwagi na to, że kompetencja do powoływania „sędziego pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego” nie mieści się w katalogu prerogatyw, określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, należy domniemywać, że nominacja ta będzie musiała być opatrzona kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Tym samym, kwestia wyposażenia – choćby tymczasowo - dowolnie wybranego sędziego Sądu Najwyższego w kompetencje Pierwszego Prezesa należeć będzie nie tylko do Prezydenta Rzeczypospolitej, ale również organu *stricte* politycznego, czyli premiera. Ocena przyjętych w Ustawie rozwiązań nie może abstrahować od okoliczności, iż „osobie pełniącej obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego” ustawodawca przyznaje istotne uprawnienia organizacyjne, w postaci ponownego zwołania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Tym samym, konstrukcja ta stanowi przejaw niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w sferę organizacji i funkcjonowania Sądu Najwyższego, stojącej w oczywistej sprzeczności z zasadami podziału władzy i równoważenia się władz, a także z zasadą niezależności sądów.

Wskazane wyżej mankamenty przyjętych rozwiązań prowadzą do konstatacji, iż **zawarte w Ustawie regulacje dotyczące procedury powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego naruszają standard konstytucyjny, gdyż są niezgodne z:**

- **art. 183 ust. 3 Konstytucji;**
- **art. 10 ust. 1 Konstytucji;**
- **art. 173 Konstytucji.**



**VII. Ocena zgodności procesu uchwalenia Ustawy przez Sejm oraz przyjętej w niej *vacatio legis* w kontekście konstytucyjnych zasad tworzenia prawa**

Zasadnicze zastrzeżenia względem Ustawy, dotyczące dotychczasowego przebiegu procesu ustawodawczego, odnoszą się do dwóch kwestii: po pierwsze, naruszenia reguł przyzwoitej legislacji w toku rozpatrywania jej projektu ustawy nowelizującej na etapie prac sejmowych; po drugie, naruszenia konstytucyjnej zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach.

Sposób procedowania nad projektem, a zwłaszcza pośpiech towarzyszący jego rozpatrywaniu, mający na celu na błyskawiczne uchwalenia ustawy – zarówno podczas prac plenarnych, jak i na forum komisji – naruszył podstawowe kanony tworzenia prawa, przyjmowane w demokratycznym państwie prawnym. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy Nr 69) złożony został w Sejmie 12 grudnia 2019r. W wersji proponowanej przez wnioskodawców, projekt został zaopiniowany negatywnie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radców Prawnych oraz Naczelną Radę Adwokacką. Ignorując liczne zastrzeżenia wyżej wymienionych podmiotów, dotyczące konstytucyjności przyjętych w projekcie rozwiązań, Sejm przeprowadził pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym 19 grudnia 2019 r. Jeszcze tego samego dnia rozpoczęły się prace nad projektem w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która obradowała do godzin porannych 20 grudnia 2019 r. Analiza przebiegu prac Komisji, transmitowanych za pośrednictwem systemu iTV Sejm, nie pozostawia wątpliwości, że w trakcie jej posiedzenia zarówno członkowie tego organu, jak również inni posłowie oraz goście uczestniczący w obradach, praktycznie pozbawieni byli możliwości debatowania nad zgłoszonymi poprawkami, ich wystąpienia były bowiem restrykcyjnie ograniczane przez przewodniczącego Komisji, m. in. poprzez odbieranie głosu i wyłączanie urządzeń nagłaśniających. Z punktu widzenia poprawności prac legislacyjnych, stosowana była również absolutnie niedopuszczalna praktyka łącznego głosowania poprawek rodzajowo odmiennych, a zgłaszanych przez posłów należących do ugrupowań sejmowej większości.





Poprawki te zgłaszane były bez przywołania jakiegokolwiek uzasadnienia, co stoi również w sprzeczności z zasadą racjonalnego ustawodawcy. W efekcie, spośród blisko 100 poprawek, zgłoszonych w toku prac Komisji, przyjęte zostały jedynie 22 – wszystkie autorstwa posłów wywodzących się z sejmowej większości. W pracach komisji pominięto również wymóg skonsultowania proponowanych zmian z podmiotami, które opiniowały projekt w jego wersji pierwotnej. Mimo tego, że proponowane poprawki wprowadzały istotne modyfikacje statusu sędziów nie zasięgnięto w tym zakresie opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Zignorowano również krytyczne uwagi ekspertów Biura Legislacyjnego Sejmu. Zaledwie kilka godzin po zakończeniu prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Sejm przeprowadził drugie czytanie projektu, a następnie – mimo ok. 80 wniosków mniejszości, zgłoszonych w sprawozdaniu z jej prac, niezwłocznie przeszedł do trzeciego czytania i uchwalił Ustawę. Cała procedura ustawodawcza w Sejmie zamknęła się zatem w ramach 24 godzin i trwała krócej niż przekazanie Ustawy Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej, co nastąpiło 23 grudnia 2019 r. Ta następująca po sobie w błyskawicznym tempie sekwencja działań uniemożliwiła rzetelne i dogłębne rozpatrzenie projektu z udziałem ekspertów, pozbawiła również szereg uprawnionych podmiotów możliwości wyrażenia stanowiska wobec projektu w jego finalnym kształcie. Tymczasem, w utrwalonej na przestrzeni lat linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje jednoznaczny pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają (...) dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa<sup>16</sup>.

Należy również zauważyć, że uchwalenie ustawy nowelizującej w *par excellence* pilnym trybie w istocie stanowiło obejście dyspozycji art. 123 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą możliwość szybkiego procedowania projektów ustaw przez Sejm i Senat zastrzeżona jest wyłącznie w stosunku do projektów Rady Ministrów. W przywołanym uprzednio orzeczeniu

---

<sup>16</sup> Orzeczenie z 9 stycznia 1996r., sygn. K 18/95.



Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, zgodnie z którym niedopuszczalne jest stosowanie przepisów regulujących pilny tryb ustawodawczy w sytuacji, w której w tym trybie stanowiące regulacje prawne z inicjatywy podmiotów uprawnionych wprowadzają do inicjatywy ustawodawczej na zasadach ogólnych, ale nie uprawnionych do inicjatywy w trybie pilnym. Niezależnie od powyższej konstatacji, zastosowanie w przedmiotowym przypadku szybkiej procedury ustawodawczej zabronione jest przede wszystkim ze względu na materię zaskarżonej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 123 ust. 1 Konstytucji wyłączone z trybu pilnego są między innymi projekty ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych. Nie ulega wątpliwości, że ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw musi być zakwalifikowana do tej właśnie kategorii.

W świetle powyższych uwag nie może budzić wątpliwości fakt, iż w trakcie sejmowych prac nad ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw doszło do naruszenia reguł prawidłowej legislacji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia procedury trzech czytań, określonej w art. 119 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, że w toku prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, prowadzonych po pierwszym czytaniu projektu, zgłoszone i przyjęte zostały poprawki wykraczające poza jego pierwotną materię. Dotyczy to m. in. Preambuły do ustawy nowelizującej, jak również nowych kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, nie przewidzianych w pierwotnej wersji projektu. Poprawki o tak istotnym znaczeniu dla ostatecznego kształtu ustawy, mimo tego, że nie były przedmiotem pierwszego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu, włączone zostały do treści ustawy nowelizującej w jej finalnym kształcie. W efekcie, zakres nowości wprowadzonych do tekstu projektu po pracach komisji spowodował, iż na etapie drugiego czytania Sejm rozpatrywał już zupełnie inny – pod względem treści - projekt ustawy, co stanowi naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W art. 119 ust. 1 Konstytucja RP ustanowiła model procesu ustawodawczego, nakazując Sejmowi rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach. Zgodnie z bogatym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym czy



formalnym<sup>17</sup>. Służy to możliwie najbardziej dokładnemu i wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy oraz wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości rozwiązań, przyjmowanych w toku prac legislacyjnych. W aspekcie merytorycznym, rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach bezpośrednio łączy się z kwestią limitacji materialnego zakresu poprawek do projektu, zgłaszanych na poszczególnych etapach tzw. drogi ustawodawczej. Prawo deputowanych do wpływania za pomocą poprawek na kształt rozwiązań prawnych, przyjmowanych przez legislaturę, stanowi immanentny składnik demokratycznej procedury ustawodawczej. Jednakże poprawki do projektu ustawy nie mogą mieć charakteru dowolnego – co do zasady muszą mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. W szczególności, zmiany wprowadzone do projektu muszą mieścić się w granicach założeń leżących u podstaw inicjatywy ustawodawczej, to znaczy mogą jedynie uszczegóławiać, ewentualnie uogólniać regulację ujętą w pierwotnej wersji projektu. Funkcją poprawek jest bowiem modyfikacja projektu, a nie tworzenie nowego przedłożenia. Wprowadzenie po pierwszym czytaniu zbyt głębokich, niezwiązanych bezpośrednio z pierwotnym projektem zmian w jego treści stanowi obejście konstytucyjnych wymogów, dotyczących zarówno inicjatywy ustawodawczej, jak i zasady trzech czytań. W tym względzie, wykroczenie poza granice przedmiotowe projektowanej materii stanowi naruszenie Konstytucji<sup>18</sup>.

Powyższe ustalenia implikują dalsze skutki. Demokratyczne państwo prawne opiera się na zasadzie legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dyrektywa przestrzegania prawa szczególnie odnosi się do procesu prawotwórczego, w którym to Sejm odgrywa podstawową rolę. Przestrzeganie zasady praworządności w procedurze legislacyjnej jest warunkiem koniecznym prawidłowego wypełniania przez ten organ roli ustrojowej, wyznaczonej dlań w systemie rządów. W toku uchwalania zaskarżonej ustawy doszło do naruszenia elementarnych reguł i zasad

---

<sup>17</sup> Zob., np. wyroki: z 7 listopada 2012r., sygn. K 31/12; z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; z 24 marca 2009r., sygn. K 53/07).

<sup>18</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny, m. in. w wyrokach z 24 czerwca 1998r., sygn. K 3/98, z 21 grudnia 2005r., sygn. K 45/05 oraz w przywołanym już wyroku o sygn. K 37/03.



postępowania ustawodawczego, stąd zasadnym jest uznanie, iż opiniowana Ustawa jest w tym zakresie niezgodna z art. 7 Konstytucji.

W art. 16 Ustawy, ustawodawca przyjął, że uchwalona regulacja – z wyjątkiem niektórych przepisów dotyczących ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – ma wejść w życie po upływie 7 dni od dnia jej ogłoszenia. W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji należy skonstatować, że w odniesieniu do opiniowanej Ustawy przyjęty został zbyt krótki okres *vacatio legis*. Jak bowiem wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* uzależniona jest od szeregu czynników, towarzyszących uchwaleniu nowej regulacji prawnej, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych<sup>19</sup> Zasadniczym punktem odniesienia w tym zakresie jest obszerność i głębokość wprowadzanych zmian oraz skutki, jakie przyjęte normy wywołują dla ich adresatów. Dyrektywa zachowania odpowiedniej *vacatio legis* przekłada się bowiem na postulat ochrony interesów w toku, zachowania przewidywalności postępowania organów państwowych i nie zaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi<sup>20</sup>.

Opiniowana Ustawa jest pod tym względem aktem wyjątkowo doniosłym, przede wszystkim z uwagi na to, iż wprowadza szereg nowych rozwiązań dotyczących zarówno funkcjonowania sądów, jak i statusu sędziów Ocena wymogu odpowiedniego *vacatio legis* nie może również abstrahować od okoliczności, w jakich doszło do uchwalenia Ustawy, w szczególności tempa prac zmierzających do jej przyjęcia, które w tym przypadku - uwzględniając ciężar gatunkowy spraw poddanych regulacji - uznać należy za wręcz ekspresowe, zwłaszcza biorąc pod uwagę reguły związane z racjonalnym tworzeniem prawa.

Podsumowując ten wątek rozważań należy stwierdzić, że **zarówno tryb uchwalenia ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jak również**

---

<sup>19</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny, m. in. w wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99.

<sup>20</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny, m. in. w wyroku z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02.



przyjęty w niej okres *vacatio legis* jest niezgodny ze standardami państwa prawnego, gdyż narusza :

- art. 2 Konstytucji, w zakresie dotyczącym mechanizmów demokratycznego procedowania projektu ustawy oraz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*;
- art. 123 Konstytucji, w zakresie, w jakim stanowiąc inicjatywę poselską uchwalony został *de facto* w trybie pilnym, zastrzeżonym wyłącznie dla projektów Rady Ministrów;
- art. 119 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim po pierwszym czytaniu wprowadził do jej treści nowe, istotne treści, kwalifikujące się do wykonania odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

#### VIII. Konkluzje

Rekapitułując ustalenia, poczynione w niniejszej opinii prawnej, dotyczące niezgodności ustawy z dnia 20 grudnia 2019r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw zarówno z fundamentalnymi zasadami, ujętymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., jak również z wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym, w tym z prawem Unii Europejskiej, Krajowa Rada Radców Prawnych rekomenduje Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej odrzucenie przedmiotowej ustawy w całości.

dr hab. Sławomir Patyra  
radca prawny