

KONSTYTUCJA PRAWORZĄDNOŚĆ WŁADZA SĄDOWNICZA

Aktualne problemy
trzeciej władzy w Polsce

redakcja naukowa

Łukasz Bojarski, Krzysztof Grajewski
Jan Kremer, Gabriela Ott, Waldemar Żurek



Wolters Kluwer

KONSTYTUCJA PRAWORZĄDNOŚĆ WŁADZA SĄDOWNICZA

Aktualne problemy
trzeciej władzy w Polsce

redakcja naukowa
Łukasz Bojarski, Krzysztof Grajewski
Jan Kremer, Gabriela Ott, Waldemar Żurek

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 15 kwietnia 2019 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Mirosław Wyrzykowski

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Fotoedytor

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-688-2

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
--------------------	---

Część I

Konstytucja. Praworządność

Monika Florczak-Wątor

O legitymacji Prezydenta do inicjowania procedury zmiany Konstytucji	15
--	----

Ireneusz C. Kamiński

Unijna zasada praworządności (państwa prawa) i uprawnienia sądów	35
--	----

Jerzy Zajadło

Magiczny trójkąt: prawodawcy, sędziowie, profesorowie	65
---	----

Część II

Konstytucja. Władza sądownicza

1. Krajowa Rada Sądownictwa	91
--	----

Małgorzata Niezgódka-Medek

Krajowa Rada Sądownictwa – jako gwarant niezależności sądów i niezawisłości sędziów do czasu wprowadzenia zmian na przełomie 2017 i 2018 r.	93
--	----

Anna Rakowska-Trela

Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie
nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny
czy pozakonstytucyjny? 107

2. Trybunał Konstytucyjny. Sądy 123

Maciej Pach

Okoliczności i przejawy utraty konstytucyjnej charakterystyki
przez polski Trybunał Konstytucyjny po 19.12.2016 r. 125

Agnieszka Grzelak

Kadrowa reforma Sądu Najwyższego jako odpowiedź
na problemy wymiaru sprawiedliwości – próba nieudana 156

Barbara Grabowska-Moroz, Małgorzata Szuleka

„Od kadr się zaczęło”, czyli o skutkach nowelizacji z 12.07.2017 r.
ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych 182

Łukasz Bojarski

„To jest nasz sąd”. Sąd rozumiejący i zrozumiały 197

3. Sędziowie 247

Ewa Łętowska

Dekalog sędziego. Dwadzieścia pięć lat później 249

Dariusz Mazur

Sędziowie pod specjalnym nadzorem, czyli „wielka reforma”
wymiaru sprawiedliwości 261

Bartosz Pilitowski, Martyna Hoffman,

Bogna Kociołowicz-Wiśniewska

Wyniki badania procesu selekcji kandydatów na wolne
stanowiska sędziowskie w latach 2014–2017 368

<i>Katarzyna Jachimowicz, Maciej Serowaniec</i> Model kształcenia kadr sędziowskich w Polsce i we Włoszech ...	387
---	-----

Część III

Władza sądownicza. Kontekst międzynarodowy

<i>Barbara Grabowska-Moroz, Anna Śledzińska-Simon</i> Sądowa kontrola Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie zmian dotyczących niezależności sądownictwa w państwie członkowskim UE – uwagi na tle Polski i Węgier	403
--	-----

<i>Joanna Wiśniewska-Kołodziejczyk</i> Polska w europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na przykładzie europejskiego nakazu aresztowania	431
---	-----

<i>Tomasz Tadeusz Koncewicz</i> Postępowanie prejudycjalne w prawie europejskim. O sądach, procedurach, duchu integracji i Polesit	486
--	-----

<i>Sylwia Gregorczyk-Abram, Michał Wawrykiewicz</i> <i>Terra incognita</i> . Postępowania indywidualne w obronie sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tematyka pytań prejudycjalnych	523
---	-----

<i>Patryk Wachowicz</i> Pojęcie sądu na gruncie traktatów unijnych. Polski wkład do redefinicji?	565
---	-----

Część IV

Varia

<i>Krzysztof Izdebski</i> Projekt ustawy o jawności życia publicznego. Praktyczne konsekwencje przepisów dla sądów i sędziów	583
---	-----

<i>Krzysztof Grajewski</i> (Prawie) 10 lat „Krajowej Rady Sądownictwa”	597
Informacje o autorach i redaktorach	611

WSTĘP

Zgodnie z polską konstytucją ustroj państwa ma opierać się m.in. na zasadach podziału i równoważenia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹), a trzecia władza jest władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Te rudymenarne rozstrzygnięcia ustawodawcy konstytucyjnego nie są abstrakcyjną konstrukcją ustrojową. Mają one praktyczny wymiar odnoszący się do każdej jednostki podległej władzy państwa polskiego. Służą przede wszystkim realizacji jednego z konstytucyjnych praw człowieka, tj. prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² oraz art. 107 Karty Praw Podstawowych UE³).

Ustrojowa doniosłość problematyki władzy sędowniczej, jak też jej znaczenie dla statusu prawnego człowieka i obywatela byłyby wystarczającymi uzasadnieniami do zaprezentowania czytelnikom publikacji poświęconej tym zagadnieniom. Jednak istotnym powodem powstania niniejszego opracowania jest również aktualna praktyka

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

³ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

ustrojowa w sferze trzeciej władzy, a szczególnie cały ciąg zdarzeń zapoczątkowanych zmianami prawnymi statusu ustrojowego Trybunału Konstytucyjnego, a potem – w kolejnych latach – zmiany wielu istotnych regulacji odnoszących się do władzy sądowniczej dokonywane w drodze niekonstytucyjnego ustawodawstwa. Chodzi nie tylko o przepisy uchwalone w tym czasie, ale także o praktykę, na przykład podejmowanie prób systemowego (instytucjonalnego) wpływania na sferę orzeczniczą w sądach czy na personalną obsadę stanowisk w wymiarze sprawiedliwości.

Idea przygotowania publikacji narodziła się w 2018 r. m.in. wśród byłych członków Kolegium Redakcyjnego kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”, którego wydawanie w dotychczasowej formule zakończyło się w pierwszej połowie 2018 r.⁴ Było to związane ze zmianami personalnymi, które – w konsekwencji zmian ustawowych – zostały dokonane w składzie Krajowej Rady Sądownictwa, a więc organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). W rezultacie kilka opracowań zaprezentowanych w książce to teksty pierwotnie przeznaczone do publikacji w kwartalniku, które – w razie potrzeby – zostały zaktualizowane, a czasem też znacznie rozszerzone dla potrzeb wydania książkowego. Zdecydowana większość tekstów została jednak opracowana na przełomie 2018 i 2019 r. specjalnie na potrzeby niniejszego tomu, za co jego redaktorzy pragną serdecznie podziękować wszystkim autorom.

Zmiany prawne dotyczące trzeciej władzy nie powinny być rozpatrywane wyłącznie z ogólnej perspektywy ustrojowej, a ich analiza nie może ograniczać się wyłącznie do egzegezy tekstów prawnych. Istotne jest wielopłaszczyznowe spojrzenie, nie tylko z punktu widzenia standardów konstytucyjnych lub międzynarodowych, lecz także biorące pod uwagę praktykę działania sądów i sędziów oraz konsekwencje tych zmian w sferze statusu prawnego człowieka i obywatela. Dlatego redaktorzy monografii, korzystając z doświadczeń z wydawania

⁴ Więcej na temat okoliczności zaprzestania wydawania czasopisma zob. opracowanie K. Grajewskiego, *(Prawie) 10 lat „Krajowej Rady Sądownictwa”*, które zostało zamieszczone w IV części niniejszej publikacji (s. 597–610).

kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”, przyjęli funkcjonujące przez lata w tym czasopiśmie założenie, w myśl którego autorami tekstów są nie tylko osoby pochodzące z grona prawniczych środowisk naukowych i sędziowie, ale także przedstawiciele innych zawodów prawniczych (adwokaci, radcy prawni) oraz organizacji obywatelskich, których przedmiotem działania jest problematyka związana z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Taka, z założenia różnorodna, perspektywa oceny tych samych zjawisk jest, jak się wydaje, istotnym walorem przedkładanego czytelnikom tomu.

Jeśli chodzi o zakres tematyczny opracowań zawartych w monografii, jej redaktorzy przyjęli stosunkowo szerokie podejście. Książkę otwiera część poświęcona w znacznej mierze problematyce konstytucyjnej (*Konstytucja. Praworządność*), co stanowi kontynuację cyklu z kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”, który miał na celu przede wszystkim analizę różnorodnych aspektów konstytucyjnoprawnych w zakresie pojawiających się w debacie publicznej propozycji dokonania zmian lub nawet uchwalenia nowej konstytucji. W tej części znajdują się również teksty poświęcone roli doktryny prawa oraz praworządności.

W drugiej, najobszerniejszej części książki (*Konstytucja. Władza sądownicza*), zawarto szereg opracowań poświęconych szeroko rozumianej pozycji ustrojowej oraz szczegółowym rozwiązaniom prawnym dotyczącym władzy sądowniczej. Analizowana jest rola Krajowej Rady Sądownictwa jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów przed 2017 r. oraz po wejściu w życie ostatnich nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁵, a także zagadnienia związane z aktualnym statusem ustrojowym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Istotne miejsce zajmują w części II opracowania związane ze statusem prawnym sędziego, poświęcone takiej problematyce jak np. wpływ zmian ustrojowych na status sędziego, postępowania dyscyplinarne

⁵ Zob. ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3).

i inne środki mogące wpływać na niezawisłość sędziego, proces selekcji kadr sędziowskich czy wreszcie model kształcenia sędziów.

Z kolei autorzy trzeciej części (*Władza sądownicza. Kontekst międzynarodowy*) skupili się na rozważaniach odnoszących się do sądownictwa w otoczeniu międzynarodowym, europejskim. I tak opracowania zawarte w tej części książki poświęcono sądowej kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów w państwie członkowskim, roli polskich sądów w kontekście europejskiego nakazu aresztowania, postępowaniu prejudycjalnemu i pojęciu sądu w traktatach unijnych.

Czwarta, ostatnia część monografii (*Varia*) ma charakter uzupełniający. Zawiera teksty poświęcone praktycznym konsekwencjom projektu ustawy o jawności życia publicznego dla sądów oraz historii kwartalnika „Krajowa Rada Sądownictwa”.

W jednym tomie nie jest możliwe wyczerpujące przeanalizowanie wszelkich ważnych i aktualnych zagadnień związanych z unormowaniami i funkcjonowaniem trzeciej władzy w Polsce. Niemniej wyrażamy nadzieję, że zarówno szerokie podejście do tematu, jak i różnorodność afiliacji autorów spowodują, że publikacja znajdzie swoje miejsce w dyskusji o sytuacji władzy sądowniczej w Polsce.

Serdecznie dziękujemy Panu Profesorowi Mirosławowi Wyrzykowskiemu za podjęcie trudu recenzowania pracy i uwagi, które pomogły nadać książce jej ostateczny kształt.

*Łukasz Bojarski, Krzysztof Grajewski,
Jan Kremer, Gabriela Ott, Waldemar Żurek*

Część I

**KONSTYTUCJA.
PRAWORZĄDNOŚĆ**

Monika Florczak-Wątor

O LEGITYMACJI PREZYDENTA DO INICJOWANIA PROCEDURY ZMIANY KONSTYTUCJI

1. Problem kolizji zadań i kompetencji

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest jednym z trzech podmiotów – obok Senatu oraz grupy 92 posłów – uprawnionych do złożenia w Sejmie projektu ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹). Może on również wystąpić z wnioskiem do Marszałka Sejmu o zarządzanie referendum zatwierdzającego przyjętą przez parlament zmianę ustawy zasadniczej, i to niezależnie od tego, czy był inicjatorem tej zmiany (art. 235 ust. 6 Konstytucji RP).

Jednocześnie jednak Prezydent został zobowiązany przez ustrojodawcę do „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji” (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), a obejmując swój urząd, składa on wobec Zgromadzenia Narodowego przysięgę, że dochowa „wierności postanowieniom Konstytucji” (art. 130 Konstytucji RP). Podkreślić przy tym należy, że zobowiązania te dotyczą konkretnej Konstytucji, a mianowicie tej uchwalonej 2.04.1997 r. w brzmieniu aktualnie obowiązującym. Każdorazowa zmiana tej Konstytucji spowoduje zatem modyfikację przedmiotu wspomnianego obowiązku, czyniąc Prezydenta zobo-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

wiązaniem do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji w znowelizowanym brzmieniu². Obowiązek, o którym mowa w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, nie rozciąga się już jednak na inną ustawę zasadniczą, jeśli taka kiedyś w przyszłości zastąpiłaby Konstytucję obecnie obowiązującą. Przyszła ustawa zasadnicza może bowiem w ogóle nie przewidywać instytucji Prezydenta albo może nie powierzać mu tego rodzaju obowiązku. Stąd też sformułowany w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji nie może być traktowany jako obowiązek *in blanco*, czyli obowiązek czuwania nad przestrzeganiem każdej konstytucji. Jest to obowiązek ograniczony tylko do Konstytucji obecnie obowiązującej, również w przyszłym znowelizowanym brzmieniu, o ile nowelizacja ta nie będzie polegała na uchyleniu tego obowiązku.

Czuwając zatem nad przestrzeganiem Konstytucji z 1997 r. przez inne organy oraz dochowując wierności jej postanowieniom we własnym działaniu, Prezydent jawi się jako strażnik ustawy zasadniczej w kształcie aktualnym, a zatem obecnie obowiązującym lub przyszłym znowelizowanym. Jest to obowiązek realnie istniejący, a co więcej – egzekwowlany. W literaturze podkreśla się bowiem, że naruszenie przez Prezydenta ciężącego na nim obowiązku dochowania wierności postanowieniom Konstytucji może skutkować jego odpowiedzialnością przed Trybunałem Stanu³.

Zestawienie przywołanych wyżej regulacji konstytucyjnych dotyczących zadań i kompetencji Prezydenta nasuwa pytanie o to, czy stojąc na straży Konstytucji oraz będąc zobowiązany do dochowania wierności jej postanowieniom, może on jednocześnie inicjować procedurę uchylecia tejże Konstytucji oraz forsować ideę zastąpienia jej nową ustawą zasadniczą. Wydaje się bowiem, że działania głowy państwa na obu tych płaszczyznach wzajemnie się wykluczają i są niemożliwe do pogodzenia. Sytuacja, w której strażnik danego dobra może strze-

² Podobnie zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 27.

³ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 653.

żone dobro wymieniać na inne dowolnie wybrane, wydaje się zaprzeczać istocie stania na straży dobra, które uznajemy za godne ochrony. Temu właśnie problemowi będą poświęcone moje dalsze rozważania.

2. Geneza regulacji zobowiązującej Prezydenta do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji

Sformułowany w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP obowiązek „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji” wywodzi się z obowiązku „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”, który w 1976 r. ówczesny ustrojodawca powierzył Radzie Państwa pełniącej funkcję kolegiąlną głowy państwa⁴. Zasady realizacji tego obowiązku zostały doprecyzowane w uchwale z 14.07.1979 r.⁵, z której wynikało, że czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją „zmierza do umacniania praworządności socjalistycznej oraz do zwiększenia jasności prawa i jego zgodności z poczuciem prawnym społeczeństwa”. W razie uznania przepisu prawa za sprzeczny z Konstytucją Rada Państwa miała podejmować „odpowiednie środki zmierzające do usunięcia tej sprzeczności”, a jeśli owa sprzeczność wynikała z błędnego rozumienia przepisu lub błędnej praktyki jego stosowania, to Rada Państwa ustalała powszechnie obowiązującą wykładnię ustawy.

Obowiązek czuwania przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z Konstytucją został uchylony w 1982 r. wraz z wprowadzeniem do Konstytucji z 1952 r.⁶ przepisów dotyczących Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu⁷. Jednocześnie jednak Rada Państwa

⁴ Zob. art. 30 ust. 3 Konstytucji PRL w brzmieniu nadanym ustawą z 10.02.1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 5, poz. 29).

⁵ Zob. uchwała Rady Państwa z 14.07.1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. Nr 19, poz. 113).

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

⁷ Zob. ustawa z 26.03.1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 11, poz. 83).

Problematyka władzy sądowniczej, której poświęcono książkę, jest omawiana z kilku perspektyw: konstytucyjnej, w tym podstawowych zasad ustroju politycznego państwa, unijnej oraz ustawowej. W opracowaniach przeanalizowano większość zmian ustawowych odnoszących się do trzeciej władzy, systematycznie wprowadzanych od 2015 r. W większości są to analizy krytyczne. Odnoszą się one m.in. do: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, ale także do takich sfer, jak np. status prawny sędziego.

Zaletą przedkładanej czytelnikom publikacji jest spojrzenie na analizowane zagadnienia nie tylko z punktu widzenia standardów konstytucyjnych lub międzynarodowych, lecz także praktyki działania sądów i sędziów, jak również wskazanie konsekwencji wprowadzanych zmian w sferze statusu prawnego człowieka i obywatela. W książce ponadto omówiono m.in. postępowania dyscyplinarne i inne środki mogące wpływać na niezawisłość sędziego, proces selekcji kadr sędziowskich, model kształcenia sędziów, postępowanie prejudycjalne czy pojęcie sądu w traktatach unijnych.

Autorami tekstów są osoby pochodzące z grona prawniczych środowisk naukowych, sędziowie, a także przedstawiciele innych zawodów prawniczych (adwokaci, radcy prawni) oraz organizacji obywatelskich, których przedmiotem działania jest problematyka związana z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.



9788381606882 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8160-688-2



9 788381 606882

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL