

A c t a  
Universitatis  
Lodziensis

FOLIA IURIDICA

93



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

# A c t a Universitatis Lodzianensis

FOLIA IURIDICA

93

## Współczesne problemy władzy sądowniczej w Polsce i na Litwie

pod redakcją  
Krzysztofa Skotnickiego



 WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

Łódź 2020

COPE  
Member since 2018  
JM13714

## REDAKCJA NAUKOWO-DYDAKTYCZNA „FOLIA IURIDICA”

*Marek Zirk-Sadowski* (Redaktor Naczelny), *Bartosz Wojciechowski* (Zastępca Redaktora Naczelnego), *Tomasz Bekrycht* (Zastępca Redaktora Naczelnego), *Martin Krygier* (University of New South Wales), *Zenon Bankowski* (University of Edinburgh)  
*Karolina M. Cern* (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), *Piotr W. Juchacz* (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), *Karolina Krzeszewska* (Sekretarz)

## RADA NAUKOWA

*Anna Maria Andersen* (Lund University), *Maciej Chmieliński* (Uniwersytet Łódzki)  
*Adam Czarnota* (University of New South Wales), *Natalia Danilkina* (University of Groningen)  
*Zofia Duniewska* (Uniwersytet Łódzki), *Zbigniew Góral* (Uniwersytet Łódzki), *Krzysztof Indecki* (Uniwersytet Łódzki), *Janusz Jankowski* (Uniwersytet Łódzki), *Martin Škop* (Masaryk University)  
*Monika Zalewska* (Uniwersytet Łódzki)

## RECENZENCI

Lista recenzentów dostępna na stronie  
<https://www.wpia.uni.lodz.pl/nauka/wydawnictwa/folia-iuridica>

## REDAKTOR INICJUJĄCY

*Katarzyna Smyczek*

## OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Ewa Siwińska*

## SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

## PROJEKT OKŁADKI

*Agencja Reklamowa efectoro.pl*

© Copyright by Authors, Łódź 2020  
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.09882.20.0.Z

Ark. wyd. 11,0; ark. druk. 9,75

ISSN 0208-6069  
e-ISSN 2450-2782

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8  
[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)  
e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)  
tel. (42) 665 58 63

*Vaidotas A. Vaičaitis\** <https://orcid.org/0000-0003-4851-3246>

## TEISMINĖS VALDŽIOS KONSTITUCINĖ SAMPRATA LIETUVOJE IR LENKIJOJE

**Santrauka.** Straipsnis skirtas išanalizuoti 1992 m. Lietuvos Respublikos ir 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucijų nuostatų panašumus ir skirtumus, susijusius su teisminės valdžios konstituciniu statusu. Straipsnį sudaro trys dalys: I. Teisminės valdžios vieta Lenkijos ir Lietuvos konstitucijose, II. Lietuvos Konstitucinis Teismas ir Lenkijos Konstitucinis Tribunolas ir III. Speciali teisėjų institucija pagal Lietuvos Konstituciją ir Nacionalinė Teismų Taryba pagal Lenkijos Konstituciją. Tyrimo pabaigoje teigiama, jog didele dalimi teisminės valdžios konstitucinis statusas abiejose konstitucijose yra labai panašus, bet galima išskirti šiuos skirtumus ir padaryti šiuos apibendrinimus: 1. Lenkijos Konstitucija numato karinius teismus, kurie nagrinėja krašto apsaugos ministerijos pareigūnų baudžiamąsias bylas, tuo tarpu Lietuvos Konstitucija tokių teismų nenumato. Be to, Lenkijos Konstitucija numato teisminės valdžios institucijų dvi rūšis: teismai ir tribunolai, įskaitant ir Konstitucinį Tribunolą. Tuo tarpu Lietuvos Konstitucija tribunolų nenumato, o konstitucinės priežiūros institucijos pavadinimas yra Konstitucinis Teismas. 2. Lietuvos Konstitucija numato dvejopą aukštesnių instancijų teismų teisėjų atleidimo būdą, kai pripažįstama, kad jie savo poelgiu pažemino teisėjo vardą: 1) paprastesniu būdu – Aukščiausiojo Teismo teisėją galima atleisti Seimo nutarimu, o Apeliacinio teismo teisėją – Prezidento dekretu arba 2) sudėtingesniu būdu – šiems teisėjams galima taikyti apkaltos procesą Seime. Tuo tarpu Lenkijos Konstitucija apkaltos proceso atleisti teisėjams nenumato. 3. Lietuvos Konstitucinis Teismas ir Lenkijos Konstitucinis Tribunolas plačiąja prasme priklauso teisminei valdžiai, o šių konstitucinės priežiūros institucijų funkcijos iš esmės yra labai panašios, visgi, pagrindinis skirtumas galėtų būti tas, kad į Lenkijos Konstitucinį Tribunolą dėl teisės aktų abstrakčios konstitucinės kontrolės turi teisę kreiptis daug platesnis subjektų ratas nei į Lietuvos Konstitucinį Teismą. Iš kitos pusės, Lenkijos Konstitucinis Tribunolas neturi kompetencijos teikti išvadų dėl pareigūnų veiksmų, kuriems pradėtas apkaltos procesas bei dėl rinkimų įstatymų pažeidimų. Pagaliau, pagal ordinarinę teisę bent vienas Lenkijos Konstitucinio Tribunolo narys ex officio eina ir Lenkijos Vyriausiosios rinkimų komisijos nario pareigas. 4. Nors Lenkijos Konstitucijoje Nacionalinei Teismų Tarybai yra skirtas gana didelis dėmesys, tačiau šiuo metu Lietuvos Teisėjų Tarybos sprendimai turi didesnę konstitucinę svorį (nei Lenkijos Nacionalinės Teismų Tarybos), nes jos neigiamas patarimas dėl teisėjų skyrimo ar atleidimo įpareigoja Lietuvos Respublikos Prezidentą neskirti ar neatleisti teisėjo. Be to, pagal Lietuvos Respublikos Teismų įstatymą, Lietuvos Teisėjų Tarybos nariais gali būti tik teisėjai, kurių didžioji dalis yra renkama Visuotiniame teisėjų susirinkime, tuo tarpu Lenkijos Teismų Tarybos nariais gali būti ne tik teisėjai, be to, teisėjai į šias pareigas Lenkijoje nėra renkami pačios teisminės valdžios, o skiriami politikų.

**Pagrindiniai žodžiai:** Lietuvos Konstitucija, teisminė valdžia, teismų nepriklausomumas, Lietuvos Konstitucinis Teismas, Lenkijos Konstitucinis Tribunolas.

\* Vilniaus universiteto, Teisės fakultetas, Viešosios teisės katedra, [vaidotas.vaicaitis@tf.vu.lt](mailto:vaidotas.vaicaitis@tf.vu.lt).

## THE CONSTITUTIONAL CONCEPT OF JUDICIAL POWER IN POLAND AND LITHUANIA

**Abstract.** The article is intended to analyze similarities and differences of the 1992 Lithuanian Constitution and the 1997 Polish Constitution regarding the constitutional status of the judiciary. The article consists of three parts: I. The place of judicial power in the Polish and Lithuanian constitutions, II. Lithuanian Constitutional Court and Polish Constitutional Tribunal and III. A special institution of judges under the Constitution of Lithuania and the National Judicial Council under the Constitution of Poland. At the end of the article following differences are to be distinguished: 1. The Polish Constitution mentions military courts, while in Lithuania they do not exist. In addition, the Polish Constitution provides for two types of judicial authorities: courts and tribunals, including the Constitutional Tribunal, meanwhile, the Lithuanian Constitution include only courts. 2. The Constitution of Lithuania provides for two methods of dismissal of judges of the Supreme Court, when they discredit the name of a judge: 1) by the resolution of the Seimas and 2) under impeachment proceedings. Meanwhile, the Polish Constitution does not mention the impeachment proceedings for dismissal of judges. 3. The Constitutional Court of Lithuania and the Constitutional Tribunal of Poland in broader sense belong to the judiciary, and the functions of these institutions are very similar, however, the main difference could be that there are more subjects to address the Polish Constitutional Tribunal than to the Lithuanian Constitutional Court. On the other hand, the Polish Constitutional Tribunal has no jurisdiction to rule on the actions of officials under impeachment and on violations of electoral laws. Finally, under ordinary law, at least one member of the Polish Constitutional Tribunal *ex officio* is also a member of the Polish Central Electoral Commission. 4. Although the Polish Constitution pays considerably more attention to the National Judicial Council, currently the decisions of the Lithuanian Judicial Council have a greater constitutional weight (than the Polish National Judicial Council), as its negative advice on the appointment or dismissal obliges the President of the Republic. In addition, according to the Law on Courts of the Republic of Lithuania, only judges, the majority of whom are elected by the General Assembly of Judges, may be members of the Lithuanian Judicial Council, while some members of the Polish Judicial Council are not members of judiciary, including those, appointed by politicians.

**Keywords:** Constitution, judiciary, independence of courts, Lithuanian Constitutional Court, Polish Constitutional Tribunal.

## KONSTITUCYJNA KONCEPCJA WŁADZY SĄDOWNICZEJ NA LITWIE I W POLSCE

**Streszczenie.** Artykuł ma na celu analizę podobieństw i różnic Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r. i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., związanych ze statusem konstytucyjnym władzy sądowniczej. Artykuł składa się z trzech części: I. miejsce władzy sądowniczej w konstytucjach Polski i Litwy, II. litewski Sąd Konstytucyjny i polski Trybunał Konstytucyjny oraz III. specjalna instytucja sędziowska zgodnie z Konstytucją Litwy oraz Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie z Konstytucją Polski. Z przeprowadzonego badania wynika, że status konstytucyjny władzy sądowniczej w obu konstytucjach jest w dużej mierze podobny, można jednak wyodrębnić wskazane poniżej różnice i dokonać następujących uogólnień: 1. Konstytucja Polski przewiduje sądy wojskowe, które rozpoznają sprawy karne przeciwko funkcjonariuszom Ministerstwa Obrony Narodowej, podczas gdy Konstytucja Litwy nie przewiduje takich sądów. Ponadto, Konstytucja Polski określa dwa rodzaje organów sądowych: sądy i trybunały, w tym Trybunał Konstytucyjny. Tymczasem Konstytucja Litwy nie przewiduje trybunału, a instytucją nadzoru konstytucyjnego jest

Sąd Konstytucyjny. 2. Konstytucja Litwy zakłada podwójny sposób odwoływania sędziów sądów wyższych instancji po uznaniu, że swoimi działaniami sprzeniewierzyli się godności sędziego: 1) sędzia Sądu Najwyższego może zostać odwołany uchwałą Sejmu, a sędzia sądu apelacyjnego – dekretem Prezydenta lub 2) sędziowie tych sądów mogą podlegać procedurze impeachmentu przed Sejmem. Tymczasem Konstytucja Polski nie przewiduje odwołania sędziów w drodze impeachmentu. 3. Sąd Konstytucyjny na Litwie i Trybunał Konstytucyjny w Polsce w szerokim sensie stanowią część władzy sądowniczej. Funkcje tych organów nadzoru konstytucyjnego są w zasadzie bardzo podobne, główna zaś różnica polega na tym, że znacznie szerszy krąg podmiotów ma prawo zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w Polsce niż do Sądu Konstytucyjnego na Litwie o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjną aktów prawnych. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny w Polsce nie ma kompetencji do składania opinii dotyczących działań funkcjonariuszy, wobec których wszczęto procedurę impeachmentu oraz w sprawie naruszeń ustaw o ordynacji wyborczej. Wreszcie, zgodnie z prawem powszechnym co najmniej jeden członek Trybunału Konstytucyjnego w Polsce *ex officio* jest jednocześnie członkiem Państwowej Komisji Wyborczej. 4. Chociaż w Konstytucji Polski Krajowej Radzie Sądownictwa poświęcono dość dużo uwagi, to jednak w chwili obecnej uchwały Litewskiej Rady Sądownictwa mają większą wagę konstytucyjną (w porównaniu z Krajową Radą Sądownictwa), ponieważ jej negatywna opinia w sprawie powołania lub odwołania sędziów jest wiążąca dla Prezydenta Republiki Litewskiej. Ponadto, zgodnie z Ustawą Republiki Litewskiej o Sądach, tylko sędziowie, z których większość jest wybierana przez Walne Zgromadzenie Sędziów, mogą być członkami Litewskiej Rady Sądownictwa, podczas gdy nie tylko sędziowie mogą być członkami Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce, ponadto sędziowie na to stanowisko w Polsce nie są wybierani przez przedstawicieli władzy sądowniczej, ale są powoływani przez polityków.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja Litwy, władza sądownicza, niezawisłość sądów, Sąd Konstytucyjny na Litwie, Trybunał Konstytucyjny w Polsce.

## 1. ĮVADAS

Teisminės valdžios samprata konstitucinėje teisėje, atrodo, negalėtų būti traktuojama, kaip turinti konstitucinės teisės mokslo tyrimo ir analizės deficitą. Šiai temai skirta daug dėmesio Lietuvos konstitucinės teisės vadovėliuose ir kituose moksliniuose rinkiniuose (pvz., Šileikis, 2005; *Lietuvos teisinės institucijos*, 2011; *Nepriklausomas Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*, 2012; *Lietuvos konstitucinė teisė*, 2017). Literatūroje dažnai pabrėžiama, kad teisminė valdžia ir jos nepriklausomumas yra svarbus ne tik teisinės valstybės (įskaitant valdžių padalijimą) bruožas, bet ir žmogaus teisių, visų pirma, teisės į nešališką teismą ir nekaltumo prezumpciją, garantas. Kiek tai susiję su Lietuvos konstituciniais šaltiniais, jau anksčiau buvo pastebėtas paradoksas, kad konstitucinių šaltinių lygmenyje plačiausiai ir išsamiausiai teisminės valdžios teisinis statusas yra sureguliuotas XVI amžiaus Lietuvos Statutuose, ypač 1588 m. Trečiojo Lietuvos Statuto redakcijoje (žr. *Lietuvos konstitucionalizmo istorija: Istorinė Lietuvos Konstitucija. 1387 m.-1566 m.-1791 m.-1922 m.-1990 m.* 2016). Tačiau šio straipsnio tikslas yra ne istorinis konstitucionalizmas, o teisminės valdžios nuostatos, įtvirtintos dabar galiojančiose 1992 m. Lietuvos Respublikos ir 1997 m.

Lenkijos Respublikos konstitucijose. Aktualumą šiai temai suteikė pastarųjų metų diskusija dėl Lenkijos Nacionalinės Teisėjų Tarybos ir Konstitucinio Tribunolo nepriklausomybės (Matczak 2018), iš vienos pusės, bei Lietuvos Aukščiausiojo ir Apeliacinio teismo teisėjų atleidimo būdų, konstatavus nepriekaištingos reputacijos pažeidimą, iš kitos pusės. Minėtos aktualijos sąlygojo šio straipsnio struktūrą: pirma dalis skirta bendrai teisminės valdžios konstitucinių nuostatų apžvalgai Lietuvos ir Lenkijos konstitucijose, antra dalis – abiejų konstitucinių teismų statusui, trečia – Lietuvos Teisėjų Tarybai ir analogiškai institucijai Lenkijoje – Nacionalinei Teismų Tarybai (jų statusui ir narių skyrimo tvarkai). Pagrindiniai šaltiniai, analizuojant Lenkijos teismų sistemą, šiame straipsnyje yra Lodzės Universiteto parengta Lenkijos konstitucinės teisės mokymo priemonė (Górecki red. 2012) ir atitinkama Boguslawo Banaszako studija anglų kalba (Banaszak 2006) bei Gintaro Kalinausko straipsnis (Kalinauskas 2012). Šiame straipsnyje daugiausiai naudoti analitinis ir lyginamasis tyrimo metodai. Šis straipsnis yra rezultatas kasmetinių Vilniaus Universitetų Teisės fakulteto ir Lodzės Universiteto Teisės ir administracijos fakulteto konstitucinės teisės seminarų.

## 2. BENDRA KONSTITUCINIŲ NUOSTATŲ APŽVALGA IR TEISMINĖS VALDŽIOS VIETA LENKIJOJE IR LIETUVOJE KONSTITUCIJOSE

Visų pirma, reikia pastebėti, jog Lenkijos ir Lietuvos konstitucinė tradicija turi bendrą istorinių šaknų. Čia turima omenyje 1791 m. Konstitucija, kuri buvo priimta Abiejų Tautų Respublikos vadinamajame keturmečiame Seime (lenk. *Sejm Czteroletni*), veikusiame 1788–1792 metais. Po I Pasaulio karo atsikūrus atskiroms nepriklausomoms Lenkijos ir Lietuvos Respublikoms, po kelių metų (1921 m. Lenkijoje ir 1922 m. Lietuvoje) abiejose valstybėse buvo priimtose nuolatinės demokratinės konstitucijos su parlamentinėmis valdymo formomis, tačiau faktinis jų galiojimo laikas buvo labai trumpas, t.y. iki 1926 metų, kai abiejose šalyse buvo įvykdyti perversmai (Lenkijoje perversmas įvyko 1926 m. gegužės, o Lietuvoje gruodžio mėnesį), abiejose valstybėse įvedę autoritarinį režimą. Po perversmo Lietuvoje vykdomoji valdžia oktrojavo 1928 ir 1938 metų Konstitucijas, o Lenkijoje – 1935 metų Konstituciją, įteisinusias autoritarinį valdymo režimą. Po II Pasaulinio karo Lenkijos Liaudies Respublika išliko nepriklausoma, tačiau čia Sovietų Sąjunga primetė marionetinį šalies valdymą, kuris gyvavo iki pat 1989 metų demokratinių pokyčių visame Vidurio ir Rytų Europos regione (Banaszak 2006, VIII-6). Tuo tarpu Lietuva 1944 metais buvo antrąkart okupuota Sovietų Sąjungos ir inkorporuota į jos sudėtį bei nepriklausomybę atgavo tik 1990 metais kovo 11 dieną. Po minėtų įvykių Lietuva naują nuolatinę Konstituciją priėmė 1992 metais (neskaitant 1990 m. kovo 11 d. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo), tuo tarpu Lenkija – 1997 metais



(neskaitant 1992 m. vadinamosios *Mažosios konstitucijos*). Beje, abiejų konstitucijų priėmimas buvo panašus: 1992 metų Lietuvos Konstitucija buvo parengta ir priimta Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo 1992 m. spalio 13 dieną, o 1992 m. spalio 25 dieną ratifikuota piliečių referendume. Panašiai ir Lenkijos Konstitucija 1997 m. balandžio 2 d. buvo priimta bendroje abiejų parlamento rūmų sesijoje – Nacionalinėje Asamblėjoje (lenk. *Zgromadzenie Narodowe*) ir po to 1997 m. gegužės 25 d. ratifikuota piliečių referendume (Banaszak 2006).

Taigi, vertinant 1992 m. Lietuvos Konstitucijos ir 1997 m. Lenkijos Konstitucijos tekstus, pasakytina, jog abiejų šalių konstitucijų struktūra ir nuostatų turinys, ypač nuostatų, susijusių su valdymo forma, yra ganėtinai panašios. Štai abiejų konstitucijų preambulės įvardina tam tikrus valstybių istorinius faktus ir vertybes, pirmieji skirsniai yra skirti pagrindiniams valstybės principams ir simboliams, vėlesni skirsniai, skirti žmogaus teisėms, parlamentui, prezidentui, teisminei valdžiai, vietos savivaldai ir kitiems santykiams bei baigiasi konstitucijos keitimo procedūra. Abiejų šalių konstitucijos įtvirtina valdymo formą, artimą pusiau prezidentiniam režimui su tiesiogiai renkamu Respublikos Prezidentu (plg., Vaičaitis 2017, 195–208; 2019, 243–260). Kaip skirtumą galima išskirti Lenkijos Konstitucijos III skirsnį, skirtą „teisės šaltiniams“ aptarti, kurio nėra Lietuvos Konstitucijoje. Taip pat įdomu yra tai, kad Lietuvos Konstitucijoje „vietos savivaldos“ konstitucinės nuostatos patalpintos po teismų skirsnių, tuo tarpu Lenkijos Konstitucijos VII skirsnis „Vietos savivalda“ yra patalpintas prieš VIII skirsnį „Teismai ir Tribunolai“. Taip pat galima išskirti ir mažesnių skirtumų, pvz., Lenkijos Konstitucijoje ombudsmenui yra skirta daugiau dėmesio ir įgaliojimų (čia numatytas ne tik Lietuvos Seimo Kontrolieriaus atitikmuo – Piliečių teisių ombudsmenas, bet ir Vaiko teisių ombudsmenas), be to, Lenkijos Konstitucijoje atskiras poskyris su trimis straipsniais skirtas Nacionalinei Radijo ir Televizijos Tarybai (Lietuvos Radijo ir Televizijos komiteto atitikmuo).

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Lenkijos Konstitucija yra detalesnė (tai taikytina ir teisminės valdžios skirsniumi), nes ji apima beveik 250 straipsnių, tuo tarpu Lietuvos Konstitucija turi 150 straipsnių. Be to, jei dabartinę Lenkijos Konstituciją sudaro vienas dokumentas, tai Lietuvos Konstituciją galima vadinti sudėtine konstitucija, nes be pagrindinio 1992 m. spalio 25 d. Konstitucijos teksto ji apima ir keturis konstitucinius aktus: 1991 m. Konstitucinį įstatymą „Dėl Lietuvos valstybės“, 1992 m. Konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“, 1992 m. Konstitucinį įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“ ir 2004 m. Konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos sąjungoje“, kurie yra 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos sudėtine dalimi. Kitas skirtumas yra tas, kad Lenkijos Konstitucija nuo jos priėmimo 1997 metais praktiškai nebuvo keista (buvo keičiama tik du kartus: Dziennik Ustaw z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; Dziennik Ustaw z 2009 r. Nr 114, poz. 946), tuo tarpu Lietuvos Konstitucija buvo

keičiama net 8 kartus<sup>1</sup>. Pagaliau, būtina paminėti, jog svarbiausias Konstitucijos pakeitimas Lietuvoje yra jau minėtas 2004 metų Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, tuo tarpu Lenkijos Konstitucija visai neturi nuostatų, susijusių su jos naryste Europos Sąjungoje.

Visgi, grįžkime prie teisminės valdžios nuostatų abiejose konstitucijose, kurių analizei ir skirtas šis straipsnis. Visų pirma, į akis krenta tai, jog abiejose konstitucijose teisminei valdžiai yra skirtas atskiras skirsnis (Lietuvos Konstitucijos IX skirsnis, o Lenkijos Konstitucijos VIII skirsnis), todėl būtent šiuose skirsniuose ir randame daugiausiai konstitucinių nuostatų apie teismus. Tačiau svarbu paminėti ir tai, kad pirmąkart teismai abiejose Konstitucijose paminėti jau I skirsnyje (Lietuvos Konstitucijos 5-tame, o Lenkijos Konstitucijos 10-tame straipsnyje), skirtame valstybei ir jos pagrindiniams principams, kartu ir valdžių padalijimui, apibrėžti. Tuo parodoma, jog teismai ir teisminė valdžia yra vienas svarbiausių valstybės elementų.

Kitas įdomus pastebėjimas yra tas, jog teisminės valdžios paminėjimas yra nemažiau svarbus abiejų Konstitucijų „žmogaus teisių“ skirsniuose (Lietuvos atveju – tai II-IV skirsniai, o Lenkijos – II skirsnis). Šiuose skirsniuose teisminė valdžia yra įtvirtinta, kaip apsaugos priemonė nuo galimų neteisėtų žmogaus teisių suvaržymų. Taigi, teismai šiame kontekste abiejose konstitucijose, visų pirma, siejami su apsauga tokių žmogaus teisių (beje, Lietuvos Konstitucijoje jos dažniausiai vadinamos *neliečiamomis*), kaip teisė į asmens laisvę, teisė į privatą gyvenimą ir būsto neliečiamumą, teisė kreiptis į teismą, teisė į nekaltumo prezumpciją ir nešališką teismą bei rinkimų teisė. Lenkijos Konstitucijoje teisminė valdžia (be kai kurių minėtų teisių) taip pat siejami su nuosavybės teisės bei tėvystės (motinystės) teisių ribojimais. Šios abiejų konstitucijų nuostatos nereiškia, kad teismai negali ginti kitų konstitucinių (ir ordinarinių) žmogaus teisių, tačiau tai, kad vadinamosioms *neliečiamoms* žmogaus teisėms suteikiama ypatinga konstitucinė apsauga.

---

<sup>1</sup> 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimas, Žin. 1996, Nr. 64-1501 (panaikinta nuostata dėl draudimo įsigyti žemės nuosavybę juridiniams asmenims); 1996 m. gruodžio 12 d. Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimas, Žin. 1996, Nr. 122-2863 (savivaldybių tarybų narių įgaliojimai pratęsti nuo dviejų iki trijų metų); 2002 m. birželio 20 d. Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimas, Žin. 2002, Nr. 65-2629 (dėl savivaldybių tarybų narių įgaliojimų pratęsimo nuo trijų iki ketverių metų); 2003 m. sausio 23 d. Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimas, Žin. 2003, Nr. 14-540 (dėl leidimo užsienio teisės subjektams įsigyti žemės nuosavybę Lietuvoje); 2003 m. kovo 20 d. Konstitucijos 84 ir 118 straipsnių pakeitimo, Žin. 2003, Nr. 32-1316 (dėl prokuratūros didesnio savarankiškumo garantavimo); 2004 m. liepos 13 d. Konstitucijos 57 straipsnio pakeitimas, Žin. 2004, Nr. 111-4124 (dėl Seimo rinkimų datos spalio mėnesio antrą sekmadienį nustatymo) ir tos pačios datos Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“; 2006 m. balandžio 25 d. Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimas, Žin. 2006, Nr. 48-1701 (dėl išskirtinių Lietuvos banko įgaliojimų vykdyti pinigų emisiją panaikinimo, Lietuvai įstojus į ES) ir 2019 m. kovo 21 d. Konstitucijos 106–107 straipsnių pakeitimas, TAR 2019-04-02, i. k. 2019-05330 (dėl individualaus konstitucinio skundo instituto įvedimo).

Šiame kontekste įdomu pastebėti ir tai, jog abiejų Konstitucijų skirsniuose, reguliuojančiuose parlamento, Respublikos Prezidento bei vietos savivaldos kompetenciją nėra daug nuostatų, susijusių su teismine valdžia. Nežiūrint į tai, visgi, svarbu pabrėžti, jog teisminės valdžios konstitucinis statusas sukonstruotas taip, kad pastaroji persmelkia praktiškai visą Konstituciją, o teisminė valdžia nėra paminėta tik tuose abiejų Konstitucijų skirsniuose, kurie susiję su Vyriausybe, „Valstybės kontrole“ ir „Konstitucijos keitimu“. Be to, Lietuvos Konstitucija teisminės valdžios nesiejia ir su XI skirsniu „Finansai ir valstybės biudžetas“ bei XIII skirsniu „Užsienio politika ir valstybės gynimas“.

Įdomu yra tai, kad Lenkijos Konstitucija įvardina „užsienio teisminės valdžios organo“ sprendimus (lenk. *wniosek sądowego organu międzynarodowego*, 55 str. 3 d.), tuo tarpu Lietuvos Konstitucija užsienio teismų veiklos ar jų sprendimų nemini. Be to, abiejose konstitucijose galima išskirti ir tam tikrus teismų (ar teisminės valdžios) požymius. Štai Lietuvos Konstitucijoje yra numatyta, kad teismas yra „nepriklausomas ir bešališkas“ (31 str.), jis vykdo teisingumą (109 str.), teismas įgyvendina valstybinę valdžią ir veikia valstybės vardu (5 ir 109 str.), teismas bylas nagrinėja viešai ir valstybine kalba (117 str.). Panašūs teismo požymiai numatyti ir Lenkijos Konstitucijoje, tiesa, čia jis įvardijamas kaip ne tik nepriklausomas ir bešališkas, bet ir kaip kompetentingas (lenk. *właściwy*). Taip pat abiejose Konstitucijose teisminė valdžia siejama su teisėjų veikla, tiesa, Lenkijos Konstitucija numato ir visuomenės dalyvavimą teisingumo vykdyme (182 str.).

Taigi, čia galima būtų apibendrinti teisminei valdžiai skirtų skirsnių nuostatų nedidelius skirtumus abiejose konstitucijose. Visų pirma būtina pastebėti, jog Lenkijos Konstitucijos VIII skirsnis yra skirtas teismams ir tribunolams, įskaitant ir Konstitucinį Tribunolą. Tuo tarpu Lietuvos Konstitucijoje Konstituciniam Teismui yra skirtas atskiras VIII skirsnis, o tribunolai, kaip specifinė teisminės valdžios institucija, visai nenumatyti. Antra, Lenkijos Konstitucijos 175 straipsnis numato trijų rūšių teismus: bendrosios kompetencijos (lenk. *sądy powszechne*), administracinius (lenk. *sądy administracyjne*) ir karinius teismus (lenk. *sądy wojskowe*). Lietuvių skaitytojui būtų įdomu sužinoti, kad apygardų ir batalionų (lenk. *sądy okręgowe i garnizonowe*) kariniai teismai Lenkijoje vykdo teisingumą, daugiausiai nagrinėdami baudžiamąsias bylas dėl nusikaltimų karių, tarnaujančių krašto apsaugos sistemoje ir organizacine prasme yra šios sistemos dalis. Tiesa, šių teismų teisminę priežiūrą vykdo Aukščiausiasis Teismas, o jų teisėjus skiria Teisingumo ministras, pasitaręs su Krašto apsaugos ministru (Banaszak 2006, VIII-36; Młynarska-Sobaczewska 2012, 163).

Tuo tarpu Lietuvos Konstitucija karinių teismų nenumato, be to, ji numato galimybę įsteigti ne tik administracinius teismus, bet ir „darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti specializuotus teismus“. Trečia, Lietuvos ir Lenkijos Konstitucijos tiesiogiai nenumato teisminių instancijų skaičiaus, tačiau Lenkijos Konstitucijos 176 str. 1 dalyje yra įtvirtinta, jog turi būti „mažiausiai dvi instancijos“, tuo tarpu Lietuvos Konstitucijos 111–112 straipsniuose

išvardinant keturis bendros kompetencijos teismus kartu su specializuotais teismais, netiesiogiai įtvirtinta bendra trijų instancijų teismų sistema, įskaitant apeliacinę („Lietuvos apeliacinis teismas“) ir kasacinę („Lietuvos Aukščiausiasis Teismas“) instancijas. Beje, kalbėdamas apie bendrosios kompetencijos teismus, tai netiesiogiai yra patvirtinęs ir Konstitucinis Teismas: štai 2006 m. kovo 28 d. Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, kad

iš Konstitucijos kylanti bendrosios kompetencijos teismų instancinė sistema suponuoja tai, kad „negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo [...], kuriuo būtų paneigta Lietuvos apeliacinio teismo, kaip apeliacinės instancijos teismo, ir (arba) Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, kaip kasacinės instancijos teismo, konstitucinė prigimtis“ (Valstybės žinios 2006, Nr. 36-1292).

Ketvirta, galime teigti, jog Lenkijos Konstitucijos 184 straipsnis numato savarankišką administracinių teismų sistemą su Vyriausioju administraciniu teismu priešakyje, tuo tarpu remiantis Lietuvos Konstitucijos 111 ir 112 straipsnių sisteminė analize galima daryti išvadą, jog Lietuvoje administraciniai ir kiti specializuoti teismai (kurių teisėjus kartu su apylinkių ir apygardų teisėjais vienasmeniškai skiria Respublikos Prezidentas) neturėtų sudaryti atskiros teismų sistemos, o turėtų veikti kaip pirmos instancijos teismai, kurių sprendimus galima skusti apeliacine tvarka apygardos ar Apeliaciniam teismui ir kasacine tvarka Aukščiausiajam teismui<sup>2</sup>. Penkta, pagal Lenkijos Konstituciją, Lenkijos Konstitucinio, Aukščiausiojo ir Vyriausiojo administracinio teismo teisėjai turi teisę patys išsirinkti kandidatus į šių teismų pirmininko pareigas, į kurias galutinai skiria Respublikos Prezidentas. Tuo tarpu Lietuvos Konstitucija tokio teisėjų savivaldos mechanizmo nenumato, tačiau Lietuvoje skiriant teisėjus didesnę galią (nei Lenkijoje) turi Teisėjų Taryba. Šešta, Lenkijos Konstitucija numato visuomenės dalyvavimą teisingumo vykdyme, tuo tarpu Lietuvos Konstitucija neturi analogiškos nuostatos. Septinta, Lenkijos teismuose egzistuoja *teismo asesorių* (lenk. *asesor sądowy*) pareigybė bei

<sup>2</sup> Įdomumo dėlei reikėtų priminti, jog administraciniai teismai Lietuvoje pagal pirminės, t.y. 1999 metų redakcijos *Administracinių bylų teisenos įstatymą* (Valstybės žinios 1999, Nr. 13-308) buvo įsteigti kaip apygardos administraciniai teismai, Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius, t. y. buvo vieningos teismų sistemos dalis. Tuo tarpu jau 2000-ųjų metų šio įstatymo redakcija numatė atskirą dviejų instancijų administracinių teismų sistemą su apygardos administraciniais teismais (pirmoji instancija) ir Lietuvos vyriausioju administraciniu teismu (apeliacinė instancija) priešakyje, turinčiu teisę formuoti vienodą administracinių teismų praktiką. Tokia instancinė administracinių teismų sistema Lietuvoje galioja ir pagal 2019 m. rugsėjo 19 dienos minėto įstatymo redakciją (TAR 2019-10-01, Nr. 15587). Kaip ten bebūtų, Lietuvos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje konstitucionalizavo atskirą administracinių teismų sistemą su Lietuvos vyriausioju administraciniu teismu priešakyje, nors ir nepateikdamas tam jokių konstitucinių argumentų (Teismas tiesiog konstatavo, jog „šiuo metu pagal Konstituciją ir įstatymus Lietuvoje yra trys teismų sistemos“, kurios „organizaciniu ir administraciniu atžvilgiu [...] yra atskirtos“). Žr. Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas. Valstybės žinios. 2006, Nr. 65-2400. Lietuvos teisės moksle šiuo metu yra nusistovėjusi nuomonė pritarti tokiai Konstitucinio Teismo jurisprudencijai dėl atskiros administracinių teismų sistemos atitikimo Lietuvos Konstitucijai (žr. pvz. Žvaigždienienė, Danelienė 2015, 187–201).

„*baigusių kadenciją teisėjų*“ (lenk. *sędzia w stanie spoczynku*) institutas, tiesa, abu šie institutai nėra numatyti Lenkijos Konstitucijoje, o įtvirtinti įstatymuose<sup>3</sup>.

Visgi, užbaigti šią straipsnio dalį norėčiau nuostatų dėl teisėjų atleidimo iš pareigų problematika. Visų pirma reikia pasakyti, kad abiejų šalių konstitucijos teisėjams suteikia imunitetą nuo baudžiamosios atsakomybės, kas turėtų būti vertinama kaip vienas iš teismų ir teisėjų nepriklausomumo garantų. Tačiau Lenkijos Konstitucija (181 str.) numato, kad teisėjo laisvė gali būti suvaržyta tik teismo sprendimu, tuo tarpu pagal Lietuvos Konstitucijos 114 str 2 dalį, norint patraukti teisėją baudžiamojon atsakomybėn, būtina tam gauti Seimo (o tarp Seimo sesijų – Prezidento) sutikimą. Tačiau netgi davus tokį sutikimą, tai neturėtų būti automatiškai vertinama, kaip pagrindas atleisti teisėją iš pareigų.

Abiejų šalių konstitucijos numato, jog teisėjus skiria Respublikos Prezidentas pasitaręs su Teismų ar Teisėjų taryba (arba jos pasiūlymu), tačiau Lietuvoje, norint paskirti, taigi, ir atleisti aukštesnių instancijų teisėjus būtinas bendras Prezidento ir Seimu sutarimas. Taip pat įdomu yra tai, jog Lenkijos Konstitucija neįvardina teisėjo atleidimo iš pareigų konkrečių pagrindų (paveda tai įstatymui), tuo tarpu Lietuvos teisėjų atleidimo iš pareigų pagrindų baigtinis sąrašas yra įvardintas Konstitucijos 115 straipsnyje, o vienas iš jų yra teisėjo vardo pažeminimas.

Tačiau įdomu yra ir tai, kad Lietuvos Konstitucija (74 str. ir 116 str.) numato ir alternatyvų Aukščiausiojo ir Apeliacinio teismo teisėjų atleidimo iš pareigų būdą – tai apkaltos procesas Seime. Į tai atkreipė dėmesį ir kai kurie Lietuvos konstitucinės teisės mokslininkai (Vainiūtė 2012, 699), tuo tarpu Lenkijos Konstitucijoje apkaltos procesas nėra numatytas. Teisybės dėlei pasakytina, kad minėtas teisėjų atleidimas apkaltos proceso tvarka Lietuvos Konstitucijoje vadinamas „pašalinimu“ iš pareigų“, be to, jame kiek skirtingai įvardinti teisėjo pašalinimo pagrindai, t. y. šiuurkštus Konstitucijos pažeidimas arba priesaikos sulaužymas, taip pat paaiškėjimas, jog padarytas nusikaltimas. Todėl galima teigti, jog konkretūs teisėjo veiksmai kartais gali būti laikomi ir „teisėjo vardo pažeminimu“ (pagal Konstitucijos 115 str. 5 p.) ir tuo pačiu – „šiuurkščiu Konstitucijos pažeidimu arba priesaikos sulaužymu“ (74 str. ir 116 str.). Todėl Lietuvos Respublikos Seimas, gavęs Prezidento teikimą dėl Aukščiausiojo ar Apeliacinio teismo teisėjo atleidimo turi teisę apsispręsti, kurią teisėjo teisinės atsakomybės rūšį pasirinkti: paprastesnę ar sudėtingesnę, t. y. spręsti dėl teisėjo atleidimo iš pareigų (pritarant ar nepritarant Prezidento teikimui) arba siekti teisėjo pašalinimo, pradedant jo atžvilgiu daug ilgesnę ir sudėtingesnę – apkaltos procedūrą.

Tiesa, Lietuvos teisės mokslininkų tarpe yra ir tokia nuomonė, kad Lietuvos Aukščiausiojo ir Apeliacinio teismo teisėjų „veikiausiai“ negalima atleisti iš pareigų

---

<sup>3</sup> Abu institutai numatyti Lenkijos *Bendrosios kompetencijos teismų santvarkos įstatyme* ir *Administracinių teismų santvarkos įstatyme*. Teismo asesorius penkerių metų laikotarpiui skiria Respublikos Prezidentas Nacionalinės Teismų Tarybos teikimu., žr. Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1224) ir Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167).

pagal Konstitucijos 115 straipsnio 5 punkte nurodytą pagrindą (t. y. už teisėjo vardo pažeminimą), kitaip tariant, juos pašalinti iš pareigų galima būtų tik apkaltos proceso tvarka pagal Konstitucijos 116 straipsnį (Butkevičius, Kūris, Šinkūnas 2011, 180). Tačiau su tokia nuomone sutikti būtų sunku, nes jei Aukščiausiojo ir Apeliacinio teismo teisėjams yra taikomi visi kiti 115 straipsnio punktuose (1, 2, 3, 4 ir 6) nurodyti teisėjų atleidimo iš pareigų pagrindai, būtų neaišku, kodėl jiems, neturėtų būti taikomas 5 punktas dėl jų atleidimo „pažeminus teisėjo vardą“? Tiesa, Konstitucijos 112 straipsnyje nėra nurodyta Apeliacinio teismo teisėjų atleidimo tvarka, tačiau, kadangi šiame straipsnyje nurodyti visų kitų teismų (Aukščiausiojo, apylinkių, apygardų ir specializuotų teismų) teisėjų atleidimo iš pareigų subjektai yra tokie pat, kaip ir paskyrimo, todėl „veikiausiai“ pagal Lietuvos Konstituciją, Apeliacinio, kaip ir Aukščiausiojo teismo teisėjus už teisėjo vardo pažeminimą gali atleisti iš pareigų juos paskyrę subjektai (t.y. priėmus Prezidento dekretą ar Seimo nutarimą) arba Seimas juos gali pašalinti iš pareigų apkaltos proceso tvarka, jei teisėjo vardo pažeminimą galima būtų perkvalifikuoti į šiurkštų Konstitucijos pažeidimą ir/ar priesaikos sulaužymą.

### 3. LIETUVOS KONSTITUCINIS TEISMAS IR LENKIJOS KONSTITUCINIS TRIBUNOLAS

Modernaus konstitucionalizmo Europoje vienas pagrindinių bruožų yra specialios konstitucinės priežiūros (kontrolės) institucijos egzistavimas. Įdomu pastebėti, jog ne visose valstybėse, kur tokia institucija egzistuoja, ji yra priskiriama teisminei valdžiai, kaip kad Prancūzijos Konstitucinė Taryba. Tuo tarpu, kaip matysime vėliau, tiek Lenkijoje, tiek ir Lietuvoje šios institucijos yra teisminės valdžios dalis. Nežiūrint šių abiejų valstybių konstitucinės priežiūros institucijų principinio panašumo į vadinamąjį Kelseno modelį, visgi, Lenkijos Konstitucinio Tribunolo statusas labiau panašus į Ispanijos Konstitucinio Tribunolo statusą, tuo tarpu Lietuvos Konstitucinio Teismo statusas panašesnis į Italijos Konstitucinio Teismo statusą (bent jau taip buvo iki 2019 m. Konstitucijos Pataisos, kuri įvedė Lietuvoje individualų konstitucinį skundą. Žr. TAR 2019-04-02, 2019-05330). Čia taip pat būtina pasakyti, kad Lenkijos Konstitucinis Tribunolas veikia nuo 1986 metų, taigi, jo jurisprudencija (visų pirma po 1989 metų) neabejotinai prisidėjo prie šiuolaikinės Lenkijos Konstitucijos sukūrimo (Michalak 2016, 104)<sup>4</sup>, tuo tarpu Lietuvos Konstitucinis Teismas pradėjo veikti 1993 metais, taigi, jau po 1992 m. Konstitucijos priėmimo. Nors

<sup>4</sup> Lenkijos Konstitucinis Tribunolas buvo įsteigtas 1985 m. balandžio 29 d. įstatymu po 1982 m. kovo 26 d. Konstitucijos Pataisos, pakeitusios 1952 m. Lenkijos Liaudies Respublikos Konstituciją. Pagal šį įstatymą, tam kad įsigaliojūt Lenkijos Konstitucinio Teismo sprendimai, beveik visais atvejais juos turėjo patvirtinti tuometinis parlamentas (o faktiškai – Komunistų partija). Nežiūrint šio apribojimo (kuris, beje, išliko iki pat 1997 m. Konstitucijos priėmimo),



po minėtos 2019 metų kovo 21 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos Pataisos (įvedus Lietuvoje individualaus konstitucinio skundo institutą) įsigaliojimo abiejų šalių konstitucinės priežiūros institucijų kompetencija supanašėjo, tačiau išliko ir tam tikri skirtumai, kuriuos čia pamėginsime aptarti.

Lyginant šias institucijas, visų pirma, „į akis krenta“ jų pavadinimų skirtumai: Lietuvoje konstitucinės priežiūros institucija vadinama *teismu*, tuo tarpu Lenkijoje – *tribunolu*. Čia reikia pastebėti, jog lyginamoji konstitucinė teisė išskiria tris specialių konstitucinės priežiūros institucijų pavadinimus: konstituciniai *teismai*, konstituciniai *tribunolai* ir konstitucinės *tarybos*. Pirmąjį institucijos titulo modelį, kuris yra plačiausiai paplitęs, santykinai galima vadinti austro-vokišku (pagal 1920 m. Austrijos ir 1949 m. Vokietijos Pagrindinį Įstatymą), antrąjį – lenkišku (pagal 1997 m. Lenkijos Konstituciją)<sup>5</sup> ir trečiąjį – prancūzišku (pagal 1958 m. Prancūzijos Konstituciją). Konstitucinio teismo ir konstitucinės tarybos tradiciniai skirtumai yra du: a) „konstitucinis teismas“ paprastai vykdo *a posteriori* (paskesniąją) konstitucingumo kontrolę, tuo tarpu „konstitucinė taryba“ – *a priori* (išankstinę) konstitucingumo kontrolę (tiesa, po 2008 metų Prancūzijos konstitucinės reformos Prancūzijos Konstitucinė Taryba vykdo ir paskesniosios konstitucinės priežiūros funkcijas (JORF n°0171 du 24 juillet 2008, page 11890, texte n°2)) ir b) konstitucinė taryba paprastai nėra laikoma teisminės valdžios dalis, o jos nariai nėra vadinami teisėjais. Tuo tarpu *konstitucinio teismo* ir *konstitucinio tribunolo* titulo vartojimo skirtumus konstitucinės priežiūros institucijos pavadinime būtų sunkiau įvardinti, nes, kaip matysime vėliau, Lenkijos Konstitucinis Tribunolas yra teisminės valdžios dalis, o jo nariai yra vadinami teisėjais. Be to, kai kuriose kalbose (pvz., ispanų ar portugalų) „tribunolo“ terminas yra bendrinis žodis, kaip tik įvardijantis teismą.

Tačiau, nesureikšminant konstitucinės priežiūros institucijų pavadinimų, pereikime prie Lenkijos ir Lietuvos Konstitucijos teksto. Galbūt paradoksalu, bet Lenkijos Konstitucijoje Konstitucinio Tribunolo statusui apibrėžti yra skirtas bendras VIII skirsnis „Teismai ir Tribunolai“, kurio pradžioje įvardijami bendrieji, specializuoti ir kariniai teismai, o skirsnio paskutinės nuostatos skirtos Konstituciniam Tribunolui ir Valstybės Tribunolui (lenk. *Trybunał Stanu*)<sup>6</sup>. Iš viso to galima daryti išvadą, kad Konstitucinis Tribunolas Lenkijoje nedviprasmiškai priskiriamas teisminei valdžiai, o tai patvirtina ir Lenkijos Konstitucijos 10 straipsnis, kuriame kaip tik ir teigiama, jog „teisminę valdžią įgyvendina teismai ir tribunolai“. Taigi, pagal Lenkijos Konstituciją, Konstitucinis Tribunolas

---

Lenkijos Konstitucinis Tribunolas, ypač po 1989 metų išplėtojo gana plačią jurisprudenciją, kuri turėjo įtakos modernios 1997 m. Konstitucijos tekstui.

<sup>5</sup> Reikia pasakyti, kad tiek Ispanijoje, tiek ir Portugalijoje konstitucinės priežiūros institucija taip pat vadinama Konstituciniu Tribunolu, tačiau šių šalių konstitucijose „tribunolas“ yra bendrinis teisminės valdžios terminas.

<sup>6</sup> Šią Lenkijos instituciją, beje, galima vadinti specialiu *ad hoc* apkaltos organu pagal prancūzišką Valstybės Teisingumo Teismo (pranc. *La Cour de justice de la République*) modelį.

yra teisminės valdžios dalis, nežiūrint į tai, jog teisingumo vykdymas šiai konstitucinės priežiūros institucijai pagal Lenkijos Konstituciją (žr. 175 straipsnį) nėra priskirtas. Iš to galima daryti išvadą, kad Lenkijoje teisminės valdžios funkcijos nėra išimtinai susijusios su teisingumo vykdymu, bet jai priskiriamos ir kitos su tuo susijusios kompetencijos, t.y. konstitucinė priežiūra ir aukščiausių valstybės pareigūnų apkaltos procesas.

Tuo tarpu Lietuvos Konstitucijos tekste negalėtume rasti tiesioginio atsakymo, ar Lietuvos Konstitucinis Teismas yra teisminės valdžios dalis, nežiūrint į tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnyje teigiama, jog „Konstitucinis Teismas – teisminė institucija” (Valstybės žinios 1993, Nr. 6-120). Štai Konstitucijos 5 straipsnis, kuris įtvirtina valdžių padalijimo principą, nurodo, jog „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo [...] *Teismas*”, o Konstitucijos IX skirsnis su analogišku pavadinimu („*Teismas*”) reguliuoja bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų statusą. Dar daugiau, Konstitucinio Teismo kompetencijai atskleisti Lietuvos Konstitucijoje (skirtingai nuo Lenkijos Konstitucijos) yra skirtas atskiras VIII skirsnis „Konstitucinis Teismas”, kuriame, beje, taip pat nėra minimos teisingumo vykdymo funkcijos. Galbūt dėl šių priežasčių, skiriant Lietuvos Konstitucinio Teismo teisėjus, Teisėjų tarybos (Respublikos Prezidentui patarianti speciali teisėjų institucija) vaidmuo Konstitucijoje nėra numatytas, kaip, beje, Konstitucinio Teismo teisėjai nedalyvauja ir teismų savivaldoje apskritai.

Tačiau, iš kitos pusės, Konstitucinio Teismo priskyrimui teisminei valdžiai pagal Lietuvos Konstituciją pasitarnauja pats šios institucijos pavadinime vartojamas „Konstitucinio *Teismo*” terminas. Be to, Konstitucinio Teismo ryšys su teismine valdžia atskleistas ir Lietuvos Konstitucijos 110 straipsnio nuostatoje, įpareigojančioje bendrosios kompetencijos ir specializuotus teismus kreiptis į Konstitucinį Teismą, esant abejonei dėl įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumo. Be to, 2019 m. Konstitucijos Pataisa net ir kiekvienam asmeniui suteikė teisę Konstituciniam Teismui pateikti konstitucinį skundą, išnaudojus visas teisinės gynybos priemones teismuose.

Kaip ten bebūtų, Lietuvos Konstitucinis Teismas, šiuo konkrečiu klausimu pasisakė 2006 m. birželio 6 dienos nutarime (Valstybės žinios 2006, Nr. 65-2400). Abejonė Seimo narių grupei dėl Konstitucinio Teismo priskyrimo teisminei valdžiai greičiausiai kilo dėl to, kad šis Teismas nenagrinėja civilinių, baudžiamųjų ar administracinių bylų ir turi įgaliojimus pašalinti iš teisinės sistemos Seimo priimtus teisės aktus (jau nekalbant apie įgaliojimus valstybės pareigūnų apkaltos procese), o tai visuomet yra politiškai labai jautrūs klausimai. Kaip ten bebūtų, Konstitucinis Teismas šiame nutarime išskyrė bent tris argumentus, leidžiančius Konstitucinį Teismą priskirti teisminei valdžiai, t.y. tai, kad jis a) vykdo teisės aktų konstitucingumo kontrolę, b) turi teisę aiškinti Konstituciją, c) šio Teismo teisėjais skiriami asmenys, turintys teisinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip 10 metų teisinio ar mokslinio pedagoginio darbo pagal teisininko specialybę stažą. Taigi,



šiam nutarime buvo konstatuota, jog Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją yra teismų sistemų dalis, nors ir turintis ypatingą statusą.

Visgi, tas argumentas, kad Konstitucinis Teismas vykdo teisės aktų konstitucingumo kontrolę (kai kuriose šalyse tokią kontrolę vykdo parlamentai ar konstitucinės tarybos), o pretendams į jo teisėjus taikomas teisinio išsilavinimo ir teisinio darbo stažo reikalavimas (toks reikalavimas taikomas ir kai kurioms neteisminių institucijų nariams, pvz., VRK nariams, Seimo kontrolieriams ir kt.), pats savaime nepriskiria Konstitucinio Teismo teisminės valdžios sistemai.

Todėl manytina, jog (kaip jau buvo minėta) pagrindinis argumentas, kodėl Lietuvos konstitucinės priežiūros instituciją galėtume priskirti teisminei valdžiai, yra jos pavadinime esantis terminas *teismas* ir tai, kad šį teismą sudaro ne šiaip *nariai* (kaip pvz. Prancūzijos Konstitucinėje Taryboje), o būtent *teisėjai*. Pagaliau, šis argumentas galėtų būti dar labiau sustiprintas Lietuvos Konstitucijos 104 straipsnio nuostata, kad „Konstitucinio Teismo teisėjams taikomi darbo ir politinės veiklos apribojimai, nustatyti *teismų teisėjams*”.

Taigi, konstatavus, kad tiek Lenkijos Konstitucinis Tribunolas, tiek ir Lietuvos Konstitucinis Teismas yra teisminės valdžios dalis, visgi, būtina pabrėžti jų vadinamąjį dvigubą konstitucinį statusą. Kitaip tariant, iš vienos pusės konstituciniai teismai yra teisminės valdžios dalis, o iš kitos pusės bet kuris konstitucinis teismas paprastai turi ir steigiamosios galios kompetenciją, nes turi įgaliojimus aiškinti Konstituciją, atskleidžiant jos nuostatų prasmę, t.y. “kalbėti” steigiamojo dokumento – Konstitucijos vardu. Kadangi Konstitucija yra steigiamosios galios dokumentas, todėl tiek Lietuvos Konstitucinis Teismas, tiek ir Lenkijos Konstitucinis Tribunolas nėra *tik* paprasta teisminės valdžios institucija, veikianti Konstitucijos nustatytuose valdžių padalijimo rėmuose, tačiau turi įgaliojimus įvardinti, kokie yra tie valdžių padalijimo rėmai ir koks apskritai yra Konstitucijos turinys, įskaitant ir savo paties konstitucinį statusą.

Pagaliam šios dalies pabaigoje galima būtų įvardinti kai kuriuos abiejų šalių konstitucinės priežiūros institucijų įgaliojimų skirtumus. Visų pirma, „į akis krenta” tai, jog Lenkijos Konstitucinis Tribunolas neturi įgaliojimų apkaltos (aukščiausių valstybės pareigūnų pašalinimo iš pareigų) procese, kaip kad Lietuvos Konstitucinis Teismas. Be to, Lenkijos Konstitucinis Tribunolas neturi įgaliojimų teikti išvadų, ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Seimo ir Prezidento rinkimus bei išvados, ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam/jai eiti pareigas. Iš kitos pusės, Lenkijos Konstitucijos 188–189 straipsniai numato, jog Lenkijos Konstitucinis Tribunolas turi kompetenciją spręsti ginčus tarp centrinių valstybės organų, tirti įstatymų ir centrinių valstybės organų teisės aktų atitikimą ratifikuotoms tarptautinėms sutartims bei tirti politinių partijų veiklos atitikimą Konstitucijai. Lietuvos Konstitucinis Teismas analogiškų įgaliojimų neturi. Įdomu pastebėti ir tai, jog į Lenkijos Konstitucinį Tribunolą dėl teisės aktų abstrakčios konstitucingumo kontrolės gali kreiptis daug platesnis subjektų ratas: Nacionalinė Teismų Taryba, vietos savivaldos organai, nacionalinės darbuotojų profesinės

sąjungos ir darbdavių konfederacijos, bažnyčios bei religinės organizacijos. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lenkijos Konstitucinį Tribunalą sudaro 15 teisėjų (o ne 9 teisėjai, kaip Lietuvoje), o Tribunalo pirmininką ir vicepirmininką skiria Respublikos Prezidentas, remiantis paties Konstitucinio Tribunalo teisėjų siūlymu. Pagaliau svarbu pastebėti ir tai, jog jei Lietuvos Konstitucinio Teismo teisėjai gali būti pašalinti iš pareigų tik apkaltos proceso tvarka Seime, tai Lenkijos Konstitucinio Tribunalo teisėjai anksčiau laiko gali būtų pašalinti iš pareigų tik pačių Konstitucinio Tribunalo teisėjų sprendimu. Tokia pozicija seka iš Lenkijos Konstitucijos 196 straipsnio, be to, ji detalizuota 2016 m. lapkričio 30 d. Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunalo teisėjų statuso įstatymo 18 straipsnyje (Žr. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Dziennik Ustaw z 2018 r., poz 1422). Šios dalies pabaigoje galima paminėti dar vieną įdomų Lenkijos Konstitucinio Tribunalo teisėjų statuso ypatumą, t. y. tai, kad pagal Lenkijos Rinkimų Kodeksą (t.y. pagal ordinarinį reguliavimą), Konstitucinio Tribunalo pirmininkas skiria vieną šio Tribunalo teisėją Vyriausiosios rinkimų komisijos (lenk. *Państwowa Komisja Wyborcza*) nariu (Rakowska-Trela 2018, 19)<sup>7</sup>.

#### 4. SPECIALI TEISĖJŲ INSTITUCIJA PAGAL LIETUVOS KONSTITUCIJĄ IR NACIONALINĖ TEISMŲ TARYBĄ PAGAL LENKIJOS KONSTITUCIJĄ

Teismų savivalda paskutiniu metu susilaukia vis didesnio dėmesio konstitucinės teisės mokslininkų tarpe (Masnevaitė, Šinkūnas 2011, 147–152; Šinkūnas, Butkevičius 2011, 215–245; Beinoravičius, Vainiutė 2017, 573–579). Absoliučioje daugumoje ES šalių yra įsteigtos vadinamosios Teismų tarybos, kurių pagrindinis uždavinys yra garantuoti teismų ir teisėjų nepriklausomumą, ypač užtikrinti, kad teisėjų paskyrimai būtų vykdomi laikantis profesionalumo ir nepriekaištingos reputacijos principų. Haroldas Šinkūnas teigia, jog tokių institucijų nėra tik penkiose ES valstybėse: Austrijoje, Vokietijoje, Latvijoje, Suomijoje ir Čekijoje (Šinkūnas 2012, 206). Tuo tarpu MRU išleistame Lyginamosios konstitucinės teisės vadovylyje pristatomos įvairių ES (Ispanijos, Italijos, Prancūzijos, Graikijos) teismų tarybų kompetencija ir sudėtis, iš kurios aiškėja, kad jų nariais paprastai yra ne tik teisėjai, nors pastarieji paprastai sudaro daugumą; be to, čia pažymima ir tai, kad jų nariai dažniausiai skiriami mišriu būdu: dalį teismų tarybų narių renka patys teisėjai, o kitą dalį skiria vykdomoji ir/ar įstatymų leidžiamoji valdžia (Vaitiekienė 2016, 487–488).

<sup>7</sup> 2017–2018 m. buvo priimtos Lenkijos Rinkimų įstatymo kodekso pataisos, pagal kurias vieną Lenkijos VRK narį iš Konstitucinio Tribunalo teisėjų skiria Tribunalo pirmininkas, dar vieną – iš Vyriausiojo administracinio teismo skiria šio teismo pirmininkas, o kitus septynis VRK narius skiria Seimas iš asmenų, galinčių užimti teisėjo pareigas.

Jau buvo minėta, jog Lenkijos Konstitucija, skirtingai nei Lietuvos, įvardina trijų rūšių teismus: bendruosius (bendrosios kompetencijos), administracinius ir karinius teismus, kurių teisėjai ir dalyvauja bendroje teismų savivaldos sistemoje. Taip pat minėta, jog Lietuvos Konstitucija nepateikia „specializuotų teismų“ baigtinio sąrašo, o teigia, kad Lietuvoje gali būti specializuoti teismai „administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti“. Tiesa, Lietuvoje, kaip ir Lenkijoje, šiuo metu veikia tik bendrosios kompetencijos ir administraciniai teismai (aišku, neatmetama galimybė ateityje čia įsteigti ir kitų specializuotų teismų, jei įstatymų leidėjas matytų tokią būtinybę), kurie dalyvauja Teisėjų Tarybos ir kitų teismų savivaldos organų veikloje.

Taip pat čia būtina pastebėti, jog nei Lenkijos Konstitucinis Tribunolas, nei Lietuvos Konstitucinis Teismas teismų savivaldoje nedalyvauja. Tam pagrįsti galima būtų remtis tuo, kad „speciali teisėjų institucija“, kaip pagrindinis teismų savivaldos organas, numatytas Lietuvos Konstitucijos IX skirsnyje „Teismas“ – nėra minimas VIII skirsnyje „Konstitucinis Teismas“. Tuo tarpu Lenkijos atveju tai galima būtų pagrįsti tuo, jog Konstitucinis *Tribunolas* (lenk. *Trybunał Konstytucyjny*) nėra teismas (lenk. *sąd*) siaurąja šio žodžio prasme, todėl ir nedalyvauja Konstitucijos 186–187 straipsniuose minimos *Teismų* tarybos (lenk. *Krajowa Rada Sądownictwa*) veikloje.

Čia taip pat reikia priminti, jog Lietuvos Konstitucijoje (skirtingai nei Lenkijos) konkretus teisminės valdžios savivaldos organo pavadinimas nėra įvardintas, o vartojamas abstraktesnis terminas „speciali teisėjų institucija“, pabrėžiantis ne *teismų* (kaip yra Lenkijoje), o *teisėjų* vaidmenį joje. Visgi, Lietuvoje pagal *Teismų įstatymo* pirminę, t.y. 1994 m. gegužės 31 d. redakciją (Valstybės žinios 1994, Nr. 46-851), ši institucija vadinosi *Teisėjų taryba*, vėliau, priėmus 2002 m. sausio 24 d. įstatymo pataisą (Valstybės žinios 2002, Nr. 17-649), ji buvo pervadinta į *Teismų tarybą* ir pagaliau vėl – nuo 2006 m. gegužės 23 d. Teismų įstatymo pataisos (Valstybės žinios 2006, Nr. 60-2121), padarytos po 2006 m. gegužės 9 d. Konstitucinio Teismo nutarimo, vėl sugrįžta prie *Teisėjų tarybos* termino, kuris, manytina, labiau atitinka Lietuvos Konstitucijos 112 str. 5 dalies terminą „speciali *teisėjų* institucija“.

Visgi, lyginant pagrindinės teismų savivaldos ir nepriklausomumo garantijos institucijos, t.y. Teisėjų tarybos Lietuvoje ir Nacionalinės Teismų Tarybos Lenkijoje konstitucinį statusą, galima pastebėti tai, jog Lietuvos Konstitucijoje apie ją tik nežymiai užsimenama, tuo tarpu Lenkijos Konstitucijoje jai skiriami net du atskiri specialūs straipsniai: 186 straipsnyje teigiama, jog Nacionalinė Teismų Taryba užtikrina teismų ir teisėjų nepriklausomą be tai, kad ji turi teisę kreiptis į Konstitucinį Tribunolą dėl norminių aktų konstitucingumo (ta apimtimi, kuria jie susiję su teismų ir teisėjų nepriklausomumu), o 187 straipsnyje numatyta Nacionalinės Teismų Tarybos narių skaičius (25), jos sudėtis, kadencijos trukmė (4 metais) ir skyrimo tvarka: trys *ex officio* nariai (Aukščiausiojo Teismo pirmasis pirmininkas, Vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas ir teisingumo

ministras), 15 teisėjų iš bendrosios kompetencijos, administracinių ir karinių teismų, Seimo paskirti 4 asmenys, Senato – 2 asmenys ir Prezidento – 1 asmuo.

Beje, kalbant apie šių institucijų kompetenciją, reikia pasakyti, kad Lietuvos Konstitucijoje paminėta, jog ji *pataria* Prezidentui dėl teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ir atleidimo iš pareigų. Panašiai ir Lenkijoje Konstitucijos 179 srtaipsnyje teigama, jog Prezidentas skiria teisėjus Nacionalinės Teismų Tarybos pasiūlymu (lenk. *na wniose*).

Toliau kalbant apie šią teismų savivaldos instituciją Lietuvoje, būtina paminėti du svarbiausius su tuo susijusius Lietuvos Konstitucinio Teismo nutarimus. Visų pirma, paminėtinas 1999 m. gruodžio 21 d. Konstitucinio Teismo nutarimas (Valstybės žinios 1999, Nr. 109-3192). Konstitucinis Teismas šiame nutarime pripažino, kad konstituciniam teismų nepriklausomumo principui prieštaravo Teismų įstatymo nuostatos, pagal kurias buvo nustatyti teisingumo ministro įgaliojimai skiriant ir atleidžiant kai kuriuos teisėjus bei skiriant jiems drausmines nuobaudas, jo kompetencija organizuoti teismų finansinį aprūpinimą ir nustatyti privalomąsias teisėjų profesinės kvalifikacijos kėlimo formas, taip pat nuostatos, kuriomis kai kurios teismų administravimo funkcijos buvo nustatytos Teismų departamento prie Teisingumo ministerijos. Po šio Konstitucinio Teismo nutarimo – 2002 metais Lietuvoje vietoj Teismų departamento prie Teisingumo ministerijos buvo sukurta Nacionalinė teismų administracija, kaip nepriklausoma biudžetinė įstaiga, kuri ir perėmė visas teismų administravimo bei teisminės valdžios savivaldos institucijų aptarnavimo funkcijas, buvusias Teisingumo ministerijos žinioje.

Visgi, didžiausią įtaką Lietuvos Teisėjų tarybos įgaliojimams ir sudėčiai padarė 2006 m. gegužės 9 d. Konstitucinio Teismo nutarimas (Valstybės žinios 2006, Nr. 51-1894). Pagal jau minėtą Teismų įstatymo 2002 m. sausio 24 dienos redakciją, tuometinę Teismų tarybą sudarė 24 nariai, iš kurių (panašiai, kaip yra Lenkijoje) dalis buvo ne teisėjai, t.y. į jos sudėtį įėjo Respublikos Prezidento įgaliotas atstovas, Seimo Pirmininko įgaliotas atstovas, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininkas ar jo pavaduotojas, Seimo Biudžeto ir finansų komiteto pirmininkas ar jo pavaduotojas, teisingumo ministras ar jo įgaliotas viceministras ir finansų ministras ar jo įgaliotas viceministras. Šią įstatymo nuostatą, pagal kurią Teismų tarybą, kaip teisminės valdžios savivaldos institucija, turinti įgaliojimus patarti Prezidentui dėl teisėjų skyrimo, sudarė ne tik teisėjai, Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančia konstituciniam valdžių padalijimo ir teismų nepriklausomumo principui, nes pasak Konstitucinio Teismo, tik profesiniu pagrindu sudaryta speciali teisėjų institucija gali būti atsvara Respublikos Prezidentui – politinio pobūdžio valstybės valdžios institucijai, formuojant teisėjų korpusą.

Be to, minėtame nutarime Konstitucinis Teismas ne tik *Teismų* tarybą pavertė *Teisėjų* taryba, bet ir sustiprino jos vaidmenį santykyje su vykdomąja valdžia, konstatavęs, jog be išankstinio jos pritarimo jokia valstybės valdymo

institucija negali teikti pasiūlymų Vyriausybei dėl asignavimų skyrimo teismams, o Respublikos Prezidentas negali paskirti ar atleisti teisėjo (ar teikti atitinkamo teikimo Seimui), jei Teisėjų taryba tam *nepritarė*. Beje, šios Konstitucinio Teismo pozicijos, jog Konstitucijos 112 str. 5 dalies terminas „pataria“ turi būti prilygintas terminui „pritaria“ Prezidentui dėl teisėjų paskyrimo ar atleidimo iš principo nekritikavo ir Lietuvos teisės mokslininkai (Žr. Butkevičius, Kūris, Šinkūnas, 2011, 162). Tiesa, kai kurie teisės mokslininkai tokio šių skirtingų terminų (kad „pataria“ reiškia „pritaria“) sutapatinimo nors ir nekritikuoja, bet vengia ir sutapatinti (žr. pvz. Beinoravičius, Vainiūtė 2017, 576–577).

Visgi, sunku būtų rasti Konstitucija pagrįstą termino „*pataria*“ gramatinės reikšmės pakeitimo pateisinimą. Manytina, jog, jei Konstitucijos būtų norėjęs įtvirtinti nuostatą, kad Respublikos Prezidentas negali paskirti ar atleisti teisėjo be Teisėjų tarybos pritarimo, jis taip būtų ir parašęs. Be to, svarbu pastebėti ir tai, kad šiame nutarime Konstitucinis Teismas konstitucionalizavo Visuotinio teisėjų susirinkimo, kaip teismų savivaldos institucijos, atsiradimą, kuris, pasak Teismo, tiesiogiai ar per atstovus „turi demokratiškai išrinkti specialios teisėjų institucijos narius, bent absoliučią jų daugumą“ (beje, šiame nutarime teigiama, kad „pagal Konstituciją, palyginti nedidelę jų dalį gali paskirti Respublikos Prezidentas ir (arba) teisingumo ministras“).

Taigi, po šių Konstitucinio Teismo nutarimų Lietuvos įstatymų leidėjas nustatė tokią teismų savivaldos sistemą: Teisėjų taryba, susidedanti iš 23 narių, į kurią pagal pareigas įeina Lietuvos Aukščiausiojo, Apeliacinio ir Vyriausiojo administracinio teismų pirmininkai, o kitus 20 teisėjų kas ketveri metai renka Visuotinis teisėjų susirinkimas. Tiesa, *Teismų įstatymas* numato ir kitas teisėjų savivaldos institucijas, kurių nariais gali būti ir ne teisėjai, t.y. Pretendentų į teisėjus atrankos komisija, Teisėjų etikos ir drausmės komisija, Teisėjų garbės teismas ir Nuolatinė teisėjų veiklos vertinimo komisija.

Tuo tarpu Lenkijoje Nacionalinės Teismų tarybos nariais pagal Konstituciją, kaip jau buvo minta, yra ne tik teisėjai, bet ir teisingumo ministras bei šeši parlamentarai, taigi, į jos sudėtį įeina visų trijų valdžių atstovai, nors daugumą sudaro teisėjai (Młynarska-Sobaczewska 2012, 166). Be to, pagal naujai pakeistą Lenkijos Nacionalinės Teismų Tarybos įstatymą<sup>8</sup> penkiolika šios Tarybos teisėjų yra skiriami Seimo, o ne renkami Visuotinio teisėjų susirinkimo, kaip, kad buvo anksčiau ir numato Lietuvos Respublikos Teismų įstatymas. Kaip parodė neseni įvykiai Lenkijoje, tai, kad nėra konstitucionalizuota Nacionalinės Teismų Tarybos narių (visų pirma, teisėjų) skyrimo tvarka, susiklosčius tam tikrai politinei situacijai, gali palengvinti politikų siekius susilpninti šios institucijos, o kartu ir visos teisminės valdžios nepriklausomybę (Matczak 2018, 3–5).

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 5 grudnia 2018 r. (poz. 84).

## 5. IŠVADOS

Nežiūrint į esminį 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucijos panašumą, galima būtų išskirti šiuos minėtų konstitucijų nuostatų, susijusių su teismine valdžia, skirtumus:

1. Lenkijos Konstitucija numato visuomenės dalyvavimą teisingumo vykdyme, o taip pat – karinius teismus, kurie nagrinėja krašto apsaugos ministerijos pareigūnų baudžiamąsias bylas, tuo tarpu Lietuvos Konstitucija nei visuomenės dalyvavimo teisingumo vykdyme, nei karinių teismų nenumato. Be to, Lenkijos Konstitucija numato teisminės valdžios institucijų dvi rūšis: teismai ir tribunolai, įskaitant ir Konstitucinį Tribunolą. Tuo tarpu Lietuvos Konstitucija tribunolų instituto nenumato.

2. Lietuvos Konstitucija numato dvejopą aukštesnių instancijų teismų teisėjų atleidimo būdą, kai pripažįstama, kad jie savo poelgiu pažemino teisėjo vardą: 1) paprastesniu būdu – Aukščiausiojo Teismo teisėją galima atleisti Seimo nutarimu, o Apeliacinio teismo teisėją – Prezidento dekretu arba 2) sudėtingesniu būdu – šiems teisėjams pritaikius apkaltos procesą Seime. Tuo tarpu Lenkijos Konstitucija apkaltos proceso atleisti teisėjams nenumato.

3. Lietuvos Konstitucinis Teismas ir Lenkijos Konstitucinis Tribunolas plačiau prasme priklauso teisminei valdžiai, o šių konstitucinės priežiūros institucijų funkcijos iš esmės yra labai panašios, visgi, pagrindinis skirtumas galėtų būti tas, kad į Lenkijos Konstitucinį Tribunolą dėl teisės aktų abstrakčios konstitucinės kontrolės turi teisę kreiptis daug platesnis subjektų ratas nei į Lietuvos Konstitucinį Teismą. Iš kitos pusės, Lenkijos Konstitucinis Tribunolas neturi kompetencijos teikti išvadų dėl pareigūnų veiksmų, kuriems pradėtas apkaltos procesas bei dėl rinkimų įstatymų pažeidimų. Pagaliau, pagal ordinarinę teisę bent vienas Lenkijos Konstitucinio Tribunolo narys *ex officio* eina ir Lenkijos Vyriausiosios rinkimų komisijos nario pareigas.

4. Nors Lenkijos Konstitucijoje Nacionalinei Teismų Tarybai yra skirtas gana didelis dėmesys, tačiau šiuo metu Lietuvos Teisėjų Tarybos sprendimai turi didesnę konstitucinį svorį (nei Lenkijos Nacionalinės Teismų Tarybos), nes jos neigiamas patarimas dėl teisėjų skyrimo ar atleidimo įpareigoja Lietuvos Respublikos Prezidentą neskirti ar neatleisti teisėjo. Be to, pagal Lietuvos Respublikos Teismų įstatymą, Lietuvos Teisėjų Tarybos nariais gali būti tik teisėjai, kurių didžioji dalis yra renkama Visuotiniame teisėjų susirinkime, tuo tarpu Lenkijos Teismų Tarybos nariais gali būti ne tik teisėjai, be to, pakeitus įstatyminių reguliavimų, teisėjai į šias pareigas Lenkijoje nėra renkami pačios teisminės valdžios, o skiriami politikų.



## BIBLIOGRAFIJA

## MOKSLINĖ LITERATŪRA

- Lietuvos konstitucionalizmo istorija: Istorinė Lietuvos Konstitucija. 1387 m.-1566 m.-1791 m.-1922 m.-1990 m.*. 2016. VU leidykla.
- Banaszak, Bogusław. 2006. „The Republic of Poland“. In Constantijn A.J.M. Kortman, Joseph Fleuren, Wim Voermans (eds.). *Constitutional law of 10 EU Member states*, Wolters Kluwer.
- Beinoravičius, Darius, Vainiute, Milda. 2017. „Teisminės valdžios savivalda ir santykiai su kitomis valdžiomis“. In *Lietuvos konstitucinė teisė*. MRU.
- Butkevičius, Lauras, Kūris, Egidijus, Šinkūnas, Haroldas. 2011. „Teisėjų asmeninio nepriklausomumo garantijos“. In *Lietuvos teisinės institucijos*. VU.
- Kalinauskas, Gintaras. 2012. „Lenkijos Respublikos konstitucinė sistema“. In *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. MRU.
- Masnevaitė, Elena, Šinkūnas, Haroldas. 2011. „Teismų nepriklausomumo samprata“. In *Lietuvos teisinės institucijos*. VU vadovėlis.
- Matczak, Marcin. 2018. *Poland's Constitutional Crisis: Facts and interpretations*. The Foundation for Law, Justice and Society in association with the Centre for Socio-Legal Studies and Wolfson College, University of Oxford. Internetinė prieiga: [https://www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/Poland%27s%20Constitutional%20Crisis%20-%20Facts%20and%20interpretations\\_0.pdf](https://www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/Poland%27s%20Constitutional%20Crisis%20-%20Facts%20and%20interpretations_0.pdf) [žiūrėta: 10.09.2020].
- Michalak, Anna. 2016. „Seimo dalyvavimas Konstitucinio Teismo teisėjų rinkimuose“. In *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: parlamentas*. 103–115. VU Leidykla.
- Młynarska-Sobaczewska, Anna. 2012. „Wymiar sprawiedliwości“. In Dariusz Górecki (red.). *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*. 158–167. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Rakowska-Trela, Anna. 2018. „Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym“. *Studia Wóborcze* 25: 17–30.
- Šileikis, Egidijus. 2005. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. TIC.
- Šinkūnas, Haroldas, Butkevičius, Lauras. 2011. „Teisminės valdžios nepriklausomumo institucinės garantijos“. In *Lietuvos teisinės institucijos*. VU vadovėlis.
- Šinkūnas, Haroldas. 2012. „Ar specialia teisėjų institucija turėtų būti sudaroma vien tik iš teisėjų?“. In *Nepriklausomos Lietuvos teisė: patirtis, dabartis ir ateitis*. VU.
- Vaičaitis, Vaidotas. 2017. „Status konstytucyjny prezydentów Litwy i Polski“. In Dariusz Górecki (red.). *Institucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*. 195–208. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Vaičaitis, Vaidotas. 2019. „Porównanie statusu konstytucyjnego rządu w Polsce i na Litwie w kontekście semiprezydenckiej formy rządów“. In Dariusz Górecki (red.). *Wokół rządu w polskim i litewskim prawom konstytucyjnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Vainiutė, Milda. 2012. „XX skyrius. Teisminės valdžios konstituciniai pagrindai“. In *Lietuvos Konstitucinė Teisė. Vadovėlis*. MRU.
- Vaitiekienė, Elena. 2016. „Teisminės valdžios samprata. Konstituciniai teismų veiklos principai“. In *Lyginamoji konstitucinė teisė. Vadovėlis*. MRU. Registrų centras.
- Žvaigždiniene, Indrė, Danelienė, Ingrida. 2015. „Aspekty konstytucyjne statusy sądów administracyjnych Litwy oraz ich sędziów“. In Dariusz Górecki (red.). *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*. 187–201. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

**LIETUVOS IR UŽSIENIO VALSTYBIŲ TEISĖS AKTAI**

Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės žinios 1992, Nr. 33-1014; Žin. 1996, Nr. 122-2863; Žin. 2002, Nr. 65-2629; Žin. 2003, Nr. 14-540; Žin. 2003, Nr. 32-1316; Žin. 2004, Nr. 111-4124; Žin. 2006, Nr. 48-1701; TAR 2019-04-02, k. 2019-05330.

Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymą. Valstybės žinios 1999, Nr. 13-308; TAR 2019-10-01, Nr. 15587.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas. Valstybės žinios 1993, Nr. 6-120.

Lietuvos Respublikos Teismų įstatymas. Valstybės žinios 1994, Nr. 46-851; Žin. 2002, Nr. 17-649; Žin. 2006, Nr. 60-2121.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U., nr 78, poz. 483; z 2006 r., nr 200, poz. 1471; z 2009 r., nr 114, poz. 946 z 2001 r., nr 28, poz. 319.

Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. z 2015 r., poz. 1224. 7.

Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167.

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Dz. U. z 2018 r., poz. 1422.

Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. Dz. U., nr 21, poz. 113; nr 102, poz. 588; nr 147, poz. 881; nr 149, poz. 889; z 2012 r., poz. 139; z 2014 r., poz. 1072.

Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 5 grudnia 2018 r. (poz. 84).

Bundesverfassungsgesetz, Republik Österreich, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

Constitución Española, <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

Constitution de la République française, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

Constituição da República Portuguesa, <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>.

**LIETUVOS KONSTITUCINIO TEISMO JURISPRUDENCIJA**

1999 m. gruodžio 21 d. Konstitucinio Teismo nutarimas. Valstybės žinios 1999, Nr. 109-3192.

2003 m. gruodžio 30 d. Konstitucinio Teismo nutarimas. Valstybės žinios 2003, Nr. 124-5643.


2006 m. kovo 28 d. Konstitucinio Teismo nutarimas. Valstybės žinios 2006, Nr. 36-1292.

2006 m. gegužės 9 d. Konstitucinio Teismo nutarimas. Valstybės žinios 2006, Nr. 51-1894.

2006 m. birželio 6 d. Konstitucinio Teismo nutarimas. Valstybės žinios 2006, Nr. 65-2400.

2006 m. lapkričio 27 d. Konstitucinio Teismo nutarimas. Valstybės žinios 2006, Nr. 130-4910.



*Anna Michalak\** <https://orcid.org/0000-0001-7430-5817>

## NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY WOBEC REFORMY SĄDOWNICTWA 2015–2019 – ZAGADNIENIA WYBRANE

**Streszczenie.** Lata 2015–2019 – okres pierwszych rządów koalicji pod przewodnictwem partii Prawa i Sprawiedliwości (PiS) – przyniósł szereg zmian legislacyjnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości czy szerzej sądownictwa. Począwszy od szeregu nowelizacji i nowych ustaw uchwalonych w latach 2015–2016 zmieniających organizację i tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, rząd dokonał także połączenia urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, zreformował Krajową Radę Sądownictwa, wprowadzając nowy (a przy tym wątpliwy konstytucyjnie) tryb powoływania jej członków, a także zreformował Sąd Najwyższy (ustanawiając dwie nowe izby). Wszystkie zmiany budziły i nadal budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją i prawem UE.

Celem artykułu jest podsumowanie wypowiedzi orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawach stanowiących konsekwencję zmian legislacyjnych wprowadzanych przez rząd PiS w latach 2015–2019. Publikacja uwzględnia orzecznictwo NSA do dnia 31 grudnia 2019 r. i omawia stanowisko NSA w odniesieniu do trzech kwestii: prawa żądania – w trybie dostępu do informacji publicznej – udostępnienia list poparcia kandydatów dla nowo powołanej KRS; możliwości wnoszenia odwołań do NSA w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN; uprawnienia do orzekania przez sędziego powołanego na wniosek KRS w obecnym składzie.

**Słowa kluczowe:** konstytucja, władza sądownicza, wymiar sprawiedliwości, powoływanie sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy.

## THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT AND THE 2015–2019 REFORM OF THE JUDICIARY – SELECTED ISSUES

**Abstract.** 2015–2019 – the period of the first coalition rule under the leadership of the Law and Justice party (PiS) brought a number of legislative changes regarding the judiciary, or more broadly, the justice system. Beginning with a number of amendments and new laws adopted in 2015–2016 changing the organization and operation of the Constitutional Tribunal, the government also merged the offices of the Prosecutor General and the Minister of Justice, reformed the National Council of the Judiciary, introducing a new (and constitutionally questionable) procedure for appointing its members, and reformed the Supreme Court (establishing two new chambers). All changes raised and still raise doubts as to their compliance with the Polish Constitution and EU law.

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, [amichalak@wpia.uni.lodz.pl](mailto:amichalak@wpia.uni.lodz.pl).

The purpose of this article is to summarize the rulings of the Supreme Administrative Court in matters resulting from the legislative changes introduced by the PiS government in 2015–2019. The publication takes into account the judgments of the Supreme Administrative Court issued until December 31, 2019 and discusses the position of the Supreme Administrative Court with regard to three issues: the right to demand – in the mode of access to public information – disclosure of lists of support of candidates for the newly appointed National Council of the Judiciary; the possibility of lodging appeals with the Supreme Administrative Court in individual cases concerning the appointment to the office of a judge of the Supreme Court, the power to adjudicate by a judge appointed at the request of the National Court Register in the current composition.

**Keywords:** the constitution, the judiciary, the justice system, the appointment of judges, the Supreme Administrative Court, the National Council of the Judiciary, the Supreme Court.

Lata 2015–2019 – okres pierwszych rządów koalicji pod przewodnictwem partii Prawa i Sprawiedliwości (PiS) – przyniosły szereg zmian legislacyjnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości czy szerzej sądownictwa. Począwszy od szeregu nowelizacji i nowych ustaw uchwalonych w latach 2015–2016 zmieniających<sup>1</sup> tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (co *de facto* doprowadziło w tym okresie do absolutnego paraliżu jego pracy), rząd dokonał także połączenia urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, zreformował Krajową Radę Sądownictwa, wprowadzając nowy (a przy tym wątpliwy konstytucyjnie) tryb powoływania jej członków, a także zreformował Sąd Najwyższy (ustanawiając dwie nowe izby) oraz zasady sprawowania funkcji sędziego, wprowadzając obowiązkowy wiek emerytalny dla wszystkich sędziów (odmienny dla kobiet i mężczyzn), przyznając Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przedłużenia okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych po ukończeniu przez nich tego nowego, zależnego od płci wieku przejścia w stan spoczynku. Ta ostatnia zmiana legislacyjna została zakwestionowana zarówno przez Komisję Europejską, jak i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), doprowadzając do uchylecia kwestionowanych przepisów. Pozostałe zmiany – w większości przypadków uchwalane jako poselskie projekty ustaw, a więc w procedurze, w której nie istnieje obowiązek wystąpienia o zaopiniowanie projektu normatywnego w ramach konsultacji społecznych – wciąż czekają na kontrolę TSUE lub wymagają prounijnej wykładni w procesie ich stosowania<sup>2</sup>. Wszystkie one jednak budziły i nadal budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją.

Celem niniejszego artykułu jest podsumowanie wypowiedzi orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach stanowiących konsekwencję zmian legislacyjnych wprowadzanych przez rząd PiS w latach 2015–2019. Publikacja uwzględnia orzecznictwo NSA do dnia 31 grudnia 2019 r.

<sup>1</sup> Czasem wręcz rewolucyjnie, a przy tym zawsze mające mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych.

<sup>2</sup> Na skutek orzeczenia TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

## 1. KONSTITUCYJNE RAMY FUNKCJONOWANIA POLSKIEGO SĄDOWNICTWA

Podstawy organizacji i funkcjonowania polskiego sądownictwa określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.) w art. 175–187. Do najważniejszych regulacji z punktu widzenia niniejszych rozważań należą następujące unormowania.

Po pierwsze, art. 173, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Po drugie, art. 175 ust. 1, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy (SN), sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

Po trzecie, art. 184, który przesądza o tym, że Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Po czwarte, art. 180 ust. 1, 2 i 4 wskazujące, że sędziowie są nieusuwalni, 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, oraz że ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.

Po piąte, art. 186, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Po szóste, art. 187, który przesądza, że kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata (ust. 3), a KRS składa się z: 1) Pierwszego Prezesa SN, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa NSA i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów (ust. 1). Co istotne, ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków Konstytucja przekazała do uregulowania w drodze ustawy (art. 187 ust. 4).

Jednocześnie polski ustrojodawca przesądził, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz wprowadził prymat poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (preambuła Konstytucji).

## 2. REFORMA SĄDOWNICTWA W LATACH 2015–2019

W programie wyborczym partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wskazano:

W konstrukcji ustrojowej przyjętej w konstytucji 1997 r., a także w innych aktach, kognicja sądów została bardzo szeroko rozbudowana i dotyczy ona dziś spraw, które nie mają związku z prawami obywateli, a także tych, które związane są z bardzo szeroką dziedziną działania państwa, także w sferze gospodarczej. **Praktyka polskiego sądownictwa po roku 1989, wspierana tu w wielkiej mierze także przez naukę prawa, doprowadziła do tego, że decyzje podejmowane mogły być bardzo często na podstawie subiektywnych ocen. Nie ma też wątpliwości, że sądownictwo, w którym po 1989 r. wprowadzono tylko pobieżne zmiany, stało się bardzo znaczącą, a wręcz może podstawową, szczególnie po roku 2000, opoką systemu postkomunizmu i późnego postkomunizmu. Oznaczało to niejednokrotnie ochronę patologii i mechanizmów antyrozwojowych, a niekiedy nawet wprost ochronę świata przestępczego** [podkr. – A.M.] Szczególnie ważnym objawem, który odnosił się do interesu szerokich grup społecznych, była i jest powolność działania sądów, oparta między innymi o rozbudowane mechanizmy spowalniania, a niekiedy także całkowitego blokowania wymiaru sprawiedliwości. Charakterystyczne są też uwikłania poszczególnych sędziów, a niekiedy także szerszych grup, w związku z różnego rodzaju lokalnymi i szerszej działającymi grupami interesu, a także z władzą wykonawczą na różnych szczeblach<sup>3</sup>.

[...] Wydarzenia ostatnich lat pokazały w sposób jednoznaczny, że w przypadku Polski bardzo znacząca część środowiska sędziowskiego, i to część najbardziej wpływowa i najbardziej aktywna, odrzuca system wartości, który jest fundamentem demokracji przedstawicielskiej, a więc przede wszystkim zgodę na to, że o kształcie władzy decyduje w wyborach społeczeństwo, poprzez parlament, który, uchwalając ustawy, wykonuje jego wolę, która jest obowiązująca dla sądów, zaś w razie wątpliwości co do zgodności tej woli z Konstytucją spór rozwiązywany jest, po zastosowaniu pewnej procedury, przez Trybunał Konstytucyjny, wybierany przez władzę ustawodawczą. Trzeba tu podkreślić, że przy wszystkich mankamentach obecnie funkcjonującej Konstytucji taki sposób rozumienia demokracji i praworządności leży u podstaw skonstruowanego w niej ustroju. Sprzeciw wobec takiego stanu rzeczy jest więc sprzeciwem wobec Konstytucji, jest w istocie jej odrzuceniem. Znaczna część sądów nie wyraża jednak zgody na tak rozumiane podstawy systemu demokratycznego. Towarzyszą temu wypowiedzi często wewnętrznie niespójne i zawierające także manipulacje językowe, ale o przesłaniu, które można odtworzyć. W tym modelu w centrum ustroju RP są sądy i to one w istocie są suwerenem. Zasada suwerenności ludu, czyli społeczeństwa, jest odrzucana. Teza taka była formułowana wprost na różne sposoby, np. poprzez twierdzenie, że suwerenem jest konstytucja, że są nim normy tkwiące w „umysłach i sercach” sędziów; nie była natomiast szerszej uzasadniana z prostego powodu, iż na podstawie istniejącej konstytucji nie sposób udowodnić, że w Polsce istnieje system trybunalski<sup>4</sup>.

W odpowiedzi na tak zdiagnozowaną potrzebę reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości czy szerszej sądownictwa:

<sup>3</sup> <http://pis.org.pl/dokumenty>, s. 36 [dostęp: 12.01.2020].

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 37.

Rząd Prawa i Sprawiedliwości dokonał połączenia urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości<sup>5</sup>, a także zreformował Sąd Najwyższy, Krajową Radę Sądownictwa i sądy powszechne – w celu podniesienia efektywności działania sądów, zwiększenia demokratycznej odpowiedzialności za wyroki i uczynienia wymiaru sprawiedliwości bardziej przyjaznego obywatelom<sup>6</sup>. Zmianie uległ sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa. Powstały

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177) oraz ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 178).

<sup>6</sup> **Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 633)** – Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (projekt dotyczył zmiany trybu powoływania i odwoływania dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, przedłużenia dotychczas realizowanego, dwuetapowego modelu szkolenia wstępnego, składającego się z 12-miesięcznej aplikacji ogólnej oraz następującej po niej 30-miesięcznej aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej) – parlamentarny proces legislacyjny trwał od 23 lutego do 22 kwietnia 2016 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1139)** – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt dotyczył m.in. wprowadzenia przepisów dotyczących naboru do służby publicznej w sądownictwie na podstawie zobiektywizowanego kryterium, jakim jest egzamin; wprowadzenia nowego modelu szkolenia aplikantów; przywrócenia Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury pełnych kompetencji do organizowania przebiegu aplikacji, w tym praktyk; odejścia od przyznania aplikantowi aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej statusu pracownika sądu lub prokuratury), parlamentarny proces legislacyjny trwał od 16 marca do 17 maja 2017 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1452)** – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt zgodnie z uzasadnieniem dotyczył – m.in. zmiany modelu powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów w kierunku zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk; wprowadzenia nowych narzędzi nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów; wprowadzenia, jako zasady ustrojowej, losowego przydziału spraw sędziom oraz zasady równego obciążenia w sądzie sędziów sprawami; wprowadzenia możliwości delegacji sędziego także do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezydenta RP; zmiany przesłanek uprawniających do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego), parlamentarny proces legislacyjny trwał od 12 kwietnia do 17 lipca 2017 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5)** – przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Sądzie Najwyższym [projekt zgodnie z uzasadnieniem dotyczył – wprowadzenia instytucji korygującej prawomocne orzeczenia sądowe w postaci skargi nadzwyczajnej; wyodrębnienia dwóch nowych Izb Sądu Najwyższego: Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej; trybu wyłaniania kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; zmiany wieku (65 lat), w którym sędziowie przechodzą w stan spoczynku; przyspieszonego trybu uchylenia immunitetu], parlamentarny proces legislacyjny trwał od 26 września do 20 grudnia 2017 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3)** – Przedstawiony

także dwie nowe izby w Sądzie Najwyższym – Izba Dyscyplinarna oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Pierwsza z nich ma zagwarantować, że sędziowie dopuszczający się rażącego naruszenia prawa będą podlegać sankcjom dyscyplinarnym (do pozbawienia urzędu włącznie). To realizacja zasady realnego państwa prawa, w którym nikt ponad prawem nie stoi. Zgodnie z zapowiedzią Prezydenta RP Andrzeja Dudy, wprowadziliśmy do polskiego systemu prawnego szczególnie środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej na prawomocne orzeczenie sądu powszechnego lub wojskowego<sup>7</sup>. Jest to prospołeczne rozwiązanie, które ma stworzyć przestrzeń do uchylecia orzeczenia sądów (w określonych prawem szczegółowych przypadkach<sup>8</sup>.

W związku z dokonanymi zmianami legislacyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny zajął się w szczególności następującymi kwestiami:

- prawem żądania – w trybie dostępu do informacji publicznej – udostępnienia list poparcia kandydatów dla nowo powołanej KRS;
- możliwością wnoszenia odwołań do NSA w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN;
- uprawnieniem do orzekania przez sędziego powołanego na wniosek KRS w obecnym składzie.

---

przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw [projekt zgodnie z uzasadnieniem dotyczył – m.in. zmiany sposobu wyboru spośród sędziów członków KRS poprzez: przyznanie prawa zgłaszania kandydatów grupie obywateli (2000) oraz grupie sędziów (co najmniej 25); wyborów przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów, a w przypadku konieczności przeprowadzenia drugiej tury – w głosowaniu imiennym; wprowadzenia transmisji obrad KRS przez Internet], parlamentarne postępowanie legislacyjne trwało od 26 września do 15 grudnia 2017 r., Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 848) – projekt poselski** [projekt dotyczył wprowadzenia przepisów przewidujących: dwustopniową procedurę konsultacyjną przy odwoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów; obiektywne kryteria „interesu wymiaru sprawiedliwości” oraz „ważnego interesu społecznego” jako podstawę do wyrażenia zgody na dalsze orzekanie przez sędziego po osiągnięciu wieku 65 lat, a także wprowadzenie trybu odwoławczego od postanowienia o odmowie wyrażenia zgody; przyznanie Prezydentowi RP kompetencji: do wyrażenia tej zgody, do mianowania asesorów; zrównanie standardowego wieku przejścia w stan spoczynku do 65 lat dla sędziów kobiet i mężczyzn (pozostawienie sędziom kobietom prawa wyboru do przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat niezależnie od stażu pracy)]; **parlamentarny proces legislacyjny trwał od 22 marca do 18 kwietnia 2019 r. (26 dni)**, Senat nie wniósł poprawek; **Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 914) – projekt poselski** (projekt dotyczył regulacji związanych z obsadzaniem stanowisk w Sądzie Najwyższym, postępowaniami nominacyjnymi na stanowiska sędziowskie, uchyleciami immunitetu sędziowskiego albo prokuratorskiego oraz właściwością izb Sądu Najwyższego i mają na celu usprawnienie procedur realizowanych w tym zakresie), **parlamentarny proces legislacyjny trwał od 17 do 26 kwietnia 2019 r. (9 dni)**, Senat nie wniósł poprawek.

<sup>7</sup> Wcześniej wymieniona ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2018 r.

<sup>8</sup> <http://pis.org.pl/dokumenty>, s. 49 i n. [dostęp: 12.01.2020].



### 3. PRAWO ŻĄDANIA – W TRYBIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ – UDOSTĘPNIENIA LIST POPARCIA KANDYDATÓW DLA NOWO POWOŁANEJ KRS

Zgodnie z art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 389 ze zm., dalej: ustawa o KRS): „Zgłoszenia kandydatów dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników”, tj. wykazów sędziów i/lub obywateli popierających kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów. W odpowiedzi na wniosek złożony w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1330, dalej: u.d.i.p.).

Szef Kancelarii Sejmu odmówił udostępnienia informacji publicznej dotyczącej załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS w zakresie wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenia. W uzasadnieniu decyzji organ podniósł, iż w jego ocenie ustawą szczególną, określającą odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, jest ustawa o KRS, która w art. 11c stanowi, że zgłoszenia kandydatów (na członków KRS) dokonane zgodnie z art. 11a i art. 11b Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje posłom i podaje do publicznej wiadomości, z wyłączeniem załączników. Ustawa o KRS w art. 11c wyłącza więc możliwość udostępnienia wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS. Powyższy przepis jako przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim są one z nim sprzeczne.

Niezależnie od powyższego organ podkreślił, że prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Organ wskazał, że zgodnie ze wzorem wykazu obywateli oraz wzorem wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka Krajowej Rady Sądownictwa wykazy te zawierają szereg danych osobowych osób popierających zgłoszenie, tj. danych, którymi zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., o ochronie danych osobowych są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Organ nie zgodził się, że informacja o osobach zgłaszających kandydaturę sędziego na członka Krajowej Rady Sądownictwa jest informacją o warunkach powierzenia funkcji. Dane te nie dotyczą bowiem bezpośrednio kandydata. Informacją o warunkach powierzenia funkcji członka Krajowej Rady Sądownictwa

będzie natomiast informacja o zasadach i trybie, w jakim został on wybrany przez Sejm w oparciu o przepisy ustawy o KRS, w tym o rodzaju podmiotu zgłaszającego kandydata. W tym kontekście istotny jest zatem jedynie status osób popierających zgłoszenie, jako sędziego albo obywatela, weryfikowany w sposób określony w ustawie o KRS, a nie dane osobowe tych osób.

Wskazano, że nawet gdyby jednak – mimo że kandydat w istocie jeszcze nie został wybrany – uznać, że informacja o osobach zgłaszających kandydaturę sędziego na członka Krajowej Rady Sądownictwa jest informacją o warunkach powierzenia funkcji, to i tak nie podlegałaby ona udostępnieniu, gdyż art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie ma w tym przypadku zastosowania w zakresie, w jakim jest on sprzeczny z art. 11c ustawy o KRS w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dlatego też przepis ten nie może być również podstawą udostępnienia wykazów sędziów popierających zgłoszenie w trybie art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, chociaż w tym przypadku można przyjąć, że poparcie przez sędziego zgłoszenia ma związek z pełnieniem przez niego funkcji publicznej.

W ocenie organu, w przypadku zgłoszeń kandydatów dokonanych przez obywateli w trybie art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS, poparcie zgłoszenia nie ma żadnego związku z pełnieniem funkcji publicznych przez osoby popierające zgłoszenie, a tym samym brak jest podstaw do udostępnienia ich danych osobowych.

Decyzja powyższa stała się przedmiotem skargi wnioskodawcy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który stwierdził, że art. 11c ustawy o KRS nie może być uznany za przepis szczególnie w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie określa on bowiem w sposób kompleksowy zasad, trybu i formy udostępniania dokumentacji dotyczącej zgłoszeń kandydatów do KRS. Przewiduje jedynie obowiązek podania do publicznej wiadomości przez Marszałka Sejmu zgłoszeń kandydatów do KRS dokonanych zgodnie z art. 11a i art. 11b ustawy, z wyłączeniem załączników. Nie można w tej sytuacji, jak uczynił to organ, *a contrario* do cytowanego art. 11c ustawy o KRS, uznać, że skoro ustawodawca nałożył na Marszałka Sejmu obowiązek podania do publicznej wiadomości tylko zgłoszeń kandydatów do KRS, to tym samym w stosunku do załączników wyłączył stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>9</sup>.

Oddalając skargę kasacyjną Szefa Kancelarii Sejmu na wymieniony wyrok WSA, NSA podniósł, że art. 11c ustawy o KRS – odczytywany zarówno przez pryzmat wykładni językowej, jak i systemowej – reguluje w określonym zakresie tryb postępowania w związku z dokonanymi zgłoszeniami kandydatów do KRS. Analiza powyższego przepisu nie pozostawia również wątpliwości co do tego, że nie zawiera on jakichkolwiek materialnoprawnych podstaw kształtujących zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej w postaci

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18.



załączników do zgłoszeń kandydatów obejmujących wykazy sędziów (a zatem i do treści tych załączników). Z jego treści nie wynika, aby załączniki te oraz ich treść nie wchodziły w zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, a wynika jedynie to, że Marszałek Sejmu w toku toczącego się postępowania nie jest obowiązany podać tych załączników do publicznej wiadomości. Konstrukcja tego przepisu nie daje podstaw do przyjęcia, że zawarto w nim normę stanowiącą podstawę ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej<sup>10</sup>.

Konsekwencją ww. wyroków był obowiązek udostępnienia wykazów sędziów i/lub obywateli popierających kandydatów do KRS zawartych w załącznikach do zgłoszeń kandydatów. Udostępnienie jednak nie nastąpiło. Jeden z członków KRS przedstawił Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO) swoje wątpliwości, że ujawnienie list będzie się wiązało z ujawnieniem danych osobowych. Postanowieniami z dnia 29 lipca 2019 r. Prezes UODO zakazał Kancelarii Sejmu wykonywania wyroku NSA i ujawnienia danych sędziów w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej. Chciał bowiem wyjaśnić, czy ujawnienie tych danych jest zgodne z ustawą o ochronie danych osobowych oraz prawem Unii Europejskiej. Postanowienia te są ostateczne.

To stanowisko podważył Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), wskazując, że urząd powołany do ochrony danych nie ma prawa wstrzymywać wyroków sądu. Prezes UODO rozpoznał wniosek RPO i go odrzucił 16 września. Latem 2019 r. grupa posłów PiS wniosła, by Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisu będącego podstawą upublicznienia list poparcia kandydatów do KRS<sup>11</sup>. Dołączyła wniosek o wstrzymanie przez TK wykonania wyroku NSA. W dniu 9 września 2019 r. RPO przystąpił do tego postępowania w Trybunale – wniósł o jego umorzenie oraz odrzucenie wniosku o udzielenie zabezpieczenia przez wstrzymanie wykonania wyroków i toczących się postępowań (sygn. akt K 16/19). Postanowieniem z dnia 3 marca 2020 r.

Trybunał umorzył postępowanie w tej sprawie, powołując się na okoliczność przeprowadzenia nowych wyborów do parlamentu, która zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) przesądza o konieczności wydania takiego postępowania w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.

<sup>11</sup> Wniosek o zbadanie zgodności art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów z: wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 47 i art. 51 Konstytucji RP.

#### 4. MOŻLIWOŚĆ WNOŚZENIA ODWOŁAŃ DO NSA W SPRAWACH INDYWIDUALNYCH DOTYCZĄCYCH POWOŁANIA DO PEŁNIENIA URZĘDU NA STANOWISKU SĘDZIEGO SN

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw w ustawie o KRS wprowadzono m.in. zmianę polegającą na dodaniu art. 44 ust.1a w brzmieniu:

W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 Sądu Najwyższego.

Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1443) dodano, że:

[1] Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań (art. 44 ust. 1b);

[2] Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje odwołanie i wydaje orzeczenie w terminie 14 dni od dnia przekazania temu sądowi odwołania (art. 44 ust. 2);

[3] W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem (art. 44 ust. 4).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 914), która uzyskała moc obowiązującą z dniem 23 maja 2019 r., zmieniła art. 44 ust. 1 zdanie drugie ustawy o KRS, nadając temu przepisowi następujące brzmienie: „Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego

Sądu Najwyższego”. Ustawa ta stanowiła również w jej art. 3, że „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”.

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałami z dnia 24 sierpnia 2018 r. (nr 318/2018) oraz 28 sierpnia 2018 r. (nr 330/2018) postanowiła nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie określonych osób do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Karnej i w Izbie Cywilnej. Wymienione osoby złożyły od powyższych uchwał odwołania do NSA oraz wnioski o zastosowanie środków zabezpieczających. Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie uchwał KRS. Z kolei postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r. (sygn. akt II GOK 2/18) NSA wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi i odroczył posiedzenie w sprawie w oczekiwaniu na odpowiedź TSUE. W szczególności NSA podał w wątpliwość:

1. Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE<sup>12</sup> w związku z art. 47 KPP<sup>13</sup> i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE<sup>14</sup> należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy, przyznając prawo odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego (Sądu Najwyższego), wiąże walor prawomocności i skuteczności rozstrzygnięcia podejmowanego w postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego wymienionego sądu, z sytuacją niezaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie łącznego rozpatrzenia i oceny wszystkich kandydatów do Sądu Najwyższego przez wszystkich uczestników postępowania kwalifikacyjnego, wśród których jest również kandydat niezainteresowany w zaskarżeniu wymienionego rozstrzygnięcia, a mianowicie kandydat, którego dotyczy wnioski o powołanie do pełnienia urzędu, co w rezultacie: – niweczy skuteczność środka zaskarżenia oraz możliwość przeprowadzenia przez właściwy sąd rzeczywistej kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego? – a w sytuacji, gdy zakresem tego postępowania objęte są i te stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, w odniesieniu do których wobec zajmujących je dotychczas sędziów zastosowany został nowy niższy wiek emerytalny, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego, w relacji do zasady nieusuwalności sędziów – w sytuacji uznania, że doznała ona w ten sposób uszczerbku

<sup>12</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C.2007.303.1 (dalej: KPP).

<sup>13</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 ze zm.

<sup>14</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm. (dalej: TFUE).

– również nie pozostaje bez wpływu na zakres i rezultat sądowej kontroli wymienionego postępowania kwalifikacyjnego?

2. Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 6 ust. 1 TUE w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 52 ust. 1 KPP w związku z art. 2 ust. 1, ust. 2 lit. a) i art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego, zasady równego traktowania oraz równego i na takich samych zasadach dostępu do służby publicznej – pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – w sytuacji, gdy, ustanawiając w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wymienionego sądu prawo odwołania się do właściwego sądu, w konsekwencji opisanej w pytaniu pierwszym formuły prawomocności, powołanie na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może nastąpić bez przeprowadzenia przez właściwy sąd kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego – o ile doszłoby do jej zainicjowania – a brak tego rozwiązania, naruszając prawo do skutecznego środka prawnego, narusza prawo równego dostępu do służby publicznej, przez co nie odpowiada celom interesu ogólnego, a sytuacja, gdy skład organu Państwa Członkowskiego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (Krajowa Rada Sądownictwa), przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie dotyczącym pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, jest kreowany w ten sposób, że przedstawiciele władzy sądowniczej w tym organie wybierani są przez władzę ustawodawczą, nie zakłóca zasady równowagi instytucjonalnej?<sup>15</sup>

Wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. wydanym w sprawie K 12/18 (sprawa zainicjowana wnioskami KRS z dnia 2 listopada 2018 r. oraz grupy senatorów z dnia 14 lutego 2019 r.) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z art. 184 Konstytucji RP art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, który stanowił, że

W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 Sądu Najwyższego.

Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę uregulowania z art. 44 ust. 1a ustawy o KRS. Przekazanie do rozpoznania spraw, o których w nim mowa, nie jest uzasadnione, ani bowiem procedura, w której są one rozpatrywane, ani charakterystyka ustrojowa NSA nie predestynuje go do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał

<sup>15</sup> Pytaniu NSA nadano nr C-824/18. Sprawa ta dotąd nie została rozstrzygnięta przez TSUE.

KRS<sup>16</sup>. Co więcej, trudno przyjąć, że ustawodawca zakłada, że „rodzaj” lub „charakter” uchwały KRS, o której mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, oddaje ją we właściwość rzeczową sądów administracyjnych, skoro co do zasady do kontroli powołany jest Sąd Najwyższy, a jedynie w przypadku *lex specialis* z art. 44 ust. 1a ustawy o KRS odwołanie rozpatrywać miałby Naczelny Sąd Administracyjny. Sama instytucja odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej jest, jak Trybunał przypominał powyżej, efektem wykonania wyroku TK o sygn. SK 57/06, jednak nie powinna być ona wcielana w życie w postaci postępowania, które podlega zupełnie różnym sądom. Jest to rodzaj hybrydowego postępowania, gdzie nie sądy różnych instancji, ale sądy zupełnie różnego rodzaju rozpatrują te same sprawy, w oparciu o te same przepisy, w odniesieniu do różnych podmiotów. Skoro ustawodawca przekazał sprawy tego typu kognicji sądów powszechnych, należy uznać, że ich istotą nie jest kontrola administracji publicznej, którą Konstytucja

---

<sup>16</sup> Zdaniem Trybunału zgodnie z art. 184 Konstytucji kognicja NSA i sądów administracyjnych ogranicza się do kontroli działalności administracji publicznej. W przepisie tym ustrojodawca nie użył pojęcia „sprawa” i określił zakres obowiązywania tego przepisu przez odniesienie do kontroli działalności administracji publicznej. Trybunał w dotychczasowej historii orzeczniczej rozważał kwestię własności rzeczowej sądów administracyjnych i wskazał kryteria, którymi powinien kierować się ustawodawca, przekazując sprawy do rozpoznania sądom administracyjnym. Kryteria te ograniczone są:

„– »rodzajem« (por. wyroki z: 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50 oraz postanowienie z 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64) albo »charakterem« sprawy (por. powołany wyrok o sygn. P 12/01 oraz wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109);

– charakterystyką ustrojową danego typu sądu: »sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa« (wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78);

– procedurą stosowaną przez konkretny rodzaj sądu: »Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury« (poważany wyrok o sygn. SK 17/07);

– koniecznością zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie »młczenia ustawodawcy« należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (por. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, odwołujący się do wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50: »gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwyktemu pozostaje jedynie swoboda wyboru właściwej drogi sądowej: przed sądem powszechnym lub administracyjnym [...] W braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej«; teza powtórzona m.in. w wyroku z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100 i postanowieniu z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139)» (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

powierza sądownictwu administracyjnemu. W związku z tym Trybunał stwierdził, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest niezgodny z art. 184 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku TK zawarł również stanowisko o konieczności zakończenia wszelkich postępowań prowadzonych na podstawie tego przepisu w związku z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Stwierdził, że:

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Art. 44 ust. 1a ustawy o KRS przestaje być częścią obowiązującego porządku prawnego. Toteż do kompetencji organów stosujących przepisy ustawy o KRS należy przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją tych sytuacji, które zostały ukształtowane na mocy przepisu usuniętego z systemu prawnego w związku ze stwierdzeniem jego niekonstytucyjności w niniejszym wyroku. Uchylenie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS w związku z zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu.

W konsekwencji wnioskiem z dnia 14 maja 2019 r. Prokurator Generalny wystąpił do NSA o wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie odwołań wniesionych od uchwał KRS.

W odpowiedzi na wniosek NSA poza zwróceniem uwagi na – co do zasady – prospektywny skutek orzeczeń TK, podniósł, że derogowanie przez TK (wyrokiem w sprawie K 12/18) art. 44 ust. 1a ustawy o KRS w konsekwencji prowadziło do zakwestionowania kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu (pierwotnie) właściwego w sprawach odwołań od uchwał KRS podejmowanych w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, a to z uwagi na – jak wynika z uzasadnienia tego judykatu – rodzaj sprawy oraz charakterystykę ustrojową sądu administracyjnego w relacji do sądu powszechnego, co miałyby w rezultacie powodować, że NSA nie jest sądem „predestynowanym do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał KRS”. Zdaniem NSA, nie oznacza to jednak, że przywołanym wyrokiem krajowego sądu konstytucyjnego doszło do kategorycznego zakwestionowania instytucji sądowej kontroli wymienionych uchwał KRS. Znajduje to swoje potwierdzenie w tym argumentie, że w uzasadnieniu wymienionego orzeczenia TK wyraźnie stwierdzono, że „Sama instytucja odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej jest [...] efektem wykonania wyroku TK o sygn. SK 57/06, jednak nie powinna być ona wcielana w życie w postaci postępowania, które podlega zupełnie innym sądom”. To zaś – według NSA – nie jest pozbawione znaczenia. W świetle przywołanego stanowiska za usprawiedliwione należałoby bowiem uznać oczekiwanie odnośnie do potrzeby ustanowienia innego, niż dotychczas właściwy, sądu właściwego w sprawach odwołań od wymienionych uchwał KRS. Tak się jednak nie stało, co – wobec wtórnej niekonstytucyjności art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – (tj. odpowiednika regulacji prawnej zawartej w zdaniu drugim art. 13 ust. 2



ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, która wyrokiem TK w sprawie SK 57/06 została uznana za niezgodną z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji) – prowadzi do uzasadnionego wniosku o pogłębieniu stanu niezgodności z prawem Unii. Mianowicie, w ocenie NSA, w odniesieniu do tych jego wartości oraz zasad ogólnych znajdujących swoje źródło w zobowiązaniach traktatowych oraz wiążącym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, których istota akcentuje znaczenie tej cechy państwa prawa, jaką jest prawo do sądu oraz prawo do efektywnej ochrony sądowej. Wartości i zasady te, nie dość, że są tożsame zasadom konstytucyjnym, to stanowią część porządku prawnego RP (art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji NSA wystosował kolejne pytanie prejudycjalne do TSUE (postanowienie z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II GOK 2/18)<sup>17</sup>.

## 5. PRAWO DO ORZEKANIA PRZEZ SĘDZIEGO POWOŁANEGO NA WNIOSEK KRS W OBECNYM SKŁADZIE

Pokłosiem wątpliwości konstytucyjnych co do nowych regulacji kształtujących procedurę wyboru członków i powoływania KRS określonych z ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3) jest kwestionowanie orzeczeń sądowych wydanych w składzie, w którym zasiada sędzia powołany przez nową KRS.

Postanowieniem z dnia 26 listopada 2019 r. (sygn. akt I OZ 550/19), wydanym na posiedzeniu niejawnym, NSA odrzucił skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem tego Sądu, oddalającym zażalenie od postanowienia WSA w Warszawie o kosztach postępowania sądowego.

<sup>17</sup> Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że: dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy usuwa z porządku prawnego stosowne przepisy o właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o prawie wniesienia do tego sądu odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także wprowadza rozwiązanie, z którego wynika, że postępowania w sprawach wymienionych odwołań, wszczęte i niezakończone przed dniem wprowadzanych zmian (derogacji) podlegają umorzeniu z mocy prawa, co w rezultacie: – niweczy prawo do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli wymienionych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz kontroli prawidłowości przebiegu postępowań kwalifikacyjnych, w których zostały one podjęte? – a w sytuacji, gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w wymienionych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania, pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, co podważa unijną zasadę lojalnej współpracy?

W rozpoznawanym środku zaskarżenia skarżący podali, że wspomniane postanowienie o oddaleniu zażalenia zostało wydane w składzie jednoosobowym przez sędziego NSA, który objął urząd po zaprzysiężeniu przez Prezydenta, zgodnie z uchwałą KRS z dnia 8 listopada 2018 r. Skarżący, wskazując na wadliwość wyboru członków KRS, stanęli na stanowisku, że postanowienie NSA zostało wydane przez osobę nieuprawnioną.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 271 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) wznowienia postępowania można żądać z powodu nieważności, jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekł sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się orzeczenia nie mogła domagać się wyłączenia. Osobą nieuprawnioną jest osoba niebędąca sędzią, a więc ten, kto nie posiada kwalifikacji sędziowskich i nie został powołany na stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub ten, kto wprawdzie posiada kwalifikacje sędziowskie, jednak nie został powołany na stanowisko sędziego, a także osoba, która zgodnie z ustawą nie ma uprawnień do orzekania w danym sądzie administracyjnym. Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta na czas nieoznaczony. W ramach kompetencji Prezydenta z art. 179 Konstytucji mieści się uprawnienie do odmowy uwzględnienia wniosku KRS. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma sporu co do tego, że prawo odmowy powołania sędziego powinno być rezultatem wykonywania przez Prezydenta zadań, jakie postawiła przed nim Konstytucja, a więc czuwania nad jej przestrzeganiem, stania na straży suwerenności państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent ma prawo odmowy uwzględnienia wysuniętych przez KRS wniosków, jeżeli sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja. Skoro kandydat na sędziego NSA został powołany przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego NSA, nie może być osobą nieuprawnioną, o której mowa w art. 271 pkt 1 p.p.s.a.<sup>18</sup>

## 6. PODSUMOWANIE

Rok 2020 przyniósł kolejne odsłony reformy wymiaru sprawiedliwości, a przede wszystkim tzw. ustawę kagańcową (projekt poselski wniesiony do Sejmu 12 grudnia 2019 r. dotyczy uporządkowania zagadnień ustrojowych związanych ze statusem sędziego Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych oraz administracyjnych, a także organów samorządu sędziowskiego oraz organów sądów w tym m.in.: zmiany kształtu osobowego kolegium sądów, wprowadzenia

<sup>18</sup> Stanowisko to NSA podtrzymał w postanowieniu z dnia 27 stycznia 2020 r. (sygn. akt I OSK 1917/18), w którym zawarł nieco szerszą argumentację, odwołując się zarówno do orzeczenia TSUE, jak i uchwały SN. Niemniej podtrzymał stanowisko dotyczące sanujących skutków mianowania sędziego przez prezydenta RP.



definicji sędziego, zasady zakazu badania legalności powołania sędziego przez Prezydenta RP, odejście od przedstawicielskiego modelu samorządu sędziowskiego, usprawnienie procedury nominacyjnej sędziów, dostosowanie przepisów regulujących delegacje sędziów przez prezesów sądów apelacyjnych do zasady losowego przydziału spraw i zasady niezmienności składu sędziowskiego), która – mimo protestów środowisk prawniczych wyrażających zastrzeżenia co do zgodności projektu z Konstytucją i prawem UE – została uchwalona przez Sejm 23 stycznia 2020 r.<sup>19</sup>

W tym samym dniu Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych po rozpoznaniu wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r. o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego podjął uchwałę, zgodnie z którą:

1. Nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.<sup>20</sup> albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.<sup>21</sup> zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3).

2. 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 także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

3. Wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w pkt 1 i 2 niniejszej uchwały nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu.

4. Punkt 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie

<sup>19</sup> Ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP 4 lutego 2020 r.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2020 r., poz. 30.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2019 r., poz. 1460.

ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) bez względu na datę wydania tych orzeczeń.

Uchwała ta ma znaczenie zasady prawnej, nie dotyczy jednak – co oczywiste – sędziów sądów administracyjnych, którzy przecież również byli nominowani przez KRS w obecnym składzie, a jak wynika z przytoczonego wyżej orzeczenia NSA, ewentualne wszelkie nieprawidłowości w procedurze powołania sanował Prezydent. Wprowadza zatem dualizm w procedurze powoływania polskich sędziów.

Choć stanowisko SN wyrażone w wyżej wymienionej uchwale należy uznać za wyważone i mające na celu ochronę bezpieczeństwa prawnego obywateli, to pozostałe czynniki mające wpływ na stabilizację systemu polskiego sądownictwa – działania władzy ustawodawczej i wykonawczej – nie dają nadziei na zakończenie sporu o obecną reformę polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Przedstawione wypowiedzi orzecznicze NSA dotyczące wybranych zmian legislacyjnych wprowadzonych w latach 2015–2019 w obszarze sądownictwa będą w przyszłości elementem analizy skutków tych reform **nie tylko dla gwarancji niezawisłości sędziowskiej, ale również (*de facto* nie zaś *de iure*) nowego modelu podziału władzy**, jaki od początku objęcia rządów forsuje koalicja Zjednoczonej Prawicy z PiS na czele. Nie ulega wątpliwości, że dopiero ocena całości działań legislacyjnych tych rządów pozwoli na dokonanie obiektywnej i całościowej analizy przyczyn i skutków wdrażania nowej interpretacji zastanych pojęć, instytucji i procedur konstytucyjnych. W konsekwencji omówione wyżej wybrane orzeczenia stanowią jedynie element szerszego kontekstu badawczego i z tego względu niemożliwe jest ich podsumowanie jako określonego zagadnienia. Na tym etapie – zwłaszcza w oczekiwaniu na orzeczenie TSUE w sprawie pytań prejudycjalnych NSA – przedwczesna wydaje się wyczerpująca analiza zjawiska.

W angielskojęzycznej literaturze przedmiotu funkcjonuje termin „niewidoczna konstytucja” (Dixon, Stone eds. 2019, *passim*). Autorzy używają tego terminu, omawiając nienormatywne czynniki związane z funkcjonowaniem, stosowaniem i wykładnią konstytucji. Polska konstytucja obecnie również może być uznana za niewidoczną, jednak w zupełnie innym znaczeniu tego słowa. Polska konstytucja jest niewidzialna, gdyż zarówno politycy partii rządzącej (a także politycy opozycji) ignorują jej postanowienia, z dużą łatwością proponując obejście lub faktycznie obchodząc jej przepisy. Negując przy tym także – jak się wydawało ugruntowane – znaczenie tzw. konstytucji sądowej<sup>22</sup>.

Choć dominująca rola egzekutywy w parlamentarnym postępowaniu ustawodawczym nie jest nowym zjawiskiem (Michalak 2019, 24), to faktyczne ograniczenie roli opozycji po 2015 r. nastąpiło w nieznanym dotychczas zakresie. Powyższe uwidoczniało słabość systemu rządów parlamentarnych, nawet w tak zracjonalizowanym jak polski systemie rządów.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat zob. Garlicki 2017, 7 i n.

Nie ma wątpliwości co do tego, że rządy Zjednoczonej Prawicy przyniosły i wciąż przynoszą trudne do przewidzenia negatywne skutki dla propagowania myśli i kultury konstytucyjnej, zasady konstytucjonalizmu i praworządności. Zmiany takie przeprowadzone zwłaszcza w społeczeństwie o niskiej kulturze politycznej i prawnej będą w przyszłości dla badaczy przemian polskiego ustroju konstytucyjnego stanowić źródło dociekań co do przyczyn słabości instytucji demokratycznych, które – choć ustanowione niespełna 30 lat wcześniej – nie były przecież osadzone w historycznej próżni (szczególne znaczenie dla tych rozważań będzie mieć także pandemia COVID-19).

Niemniej już teraz z całą pewnością można wskazać, że nastąpiła milcząca, niewyartykułowana, „niewidoczna” zmiana porządku konstytucyjnego III RP. Zmiana ta polega na dokonaniu i forsowaniu odmiennej interpretacji instytucji i procedur konstytucyjnych. Jest ona przy tym jaskrawo niezgodna z ich dotychczasową wykładnią, ugruntowanym zwyczajem konstytucyjnym oraz przyjętą konstytucją sądową. Taka reinterpretacja, bez dokonania nowelizacji aktu prawnego w znaczeniu normatywnym, nie jest niczym nowym w nauce prawa konstytucyjnego. Wystarczy wskazać na zasadę demokratycznego państwa prawnego, której rozumienie ewoluuje wraz z rozwojem instytucji i procedur społeczeństwa obywatelskiego oraz z procesem umacniania się gwarancji praw człowieka. Niemniej zmiana, o której mowa nie została poprzedzona koniecznym dyskursem politycznym, ani nie podlegała demokratycznym procedurom konsultacji społecznych. Nie wynika ona również z konieczności uwzględnienia przemian społecznych czy cywilizacyjnych, lecz dokonana została dla osiągnięcia konkretnych celów politycznych. Te pragmatyczno-nihilistyczne pobudki prowadzą jednak do poważnych, negatywnych konsekwencji w postaci deformacji przyjętego modelu podziału i równoważenia się władz (w tym niezależności sądownictwa) i zburzenia systemu równowagi między zasadą konstytucjonalizmu i zasadą demokracji<sup>23</sup>.

W moim przekonaniu – chronologicznie rzecz ujmując – proces zmiany Konstytucji z 1997 r. w rozumieniu opisanym powyżej w latach 2015–2020 był skutkiem wskazanych poniżej działań lub zaniechań:

- 1) nieprzyjęcie przez Prezydenta RP ślubowania od wybranych przez Sejm VII kadencji sędziów Trybunał Konstytucyjnego;
- 2) zastosowanie prawa łaski do osoby nieskazanej prawomocnym wyrokiem;
- 3) uchwała Sejmu VIII kadencji unieważniająca wybór sędziów Trybunał Konstytucyjnego przez Sejm VII kadencji;
- 4) nieopublikowanie wyroków TK decyzją szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 5) zmiana procedury wyboru KRS i inne zmiany w zakresie funkcjonowania sądownictwa ograniczające niezawisłość sędziowską;

---

<sup>23</sup> Pisał o tym także m.in. Garlicki 2017, 15; Sadurski 2018; 2019, *passim*; Serowaniec, Witkowski 2020, 155–170.

6) wnoszenie – jako poselskich – rządowych projektów ustaw i uchwalanie ich *de facto* w trybie pilnym, z wyłączeniem konstytucyjnych ograniczeń co do przedmiotu takich przedłożeń legislacyjnych;

7) ograniczenie konstytucyjnej roli opozycji i Senatu w pracach parlamentu;

8) wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/2020 (dot. zbadania zgodności z konstytucją na wniosek prezesa Rady Ministrów uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I 4110 1/20);

9) przełożenie wyborów prezydenckich w 2020 r. mimo braku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w związku z pandemią COVID-19;

10) niepowołanie kolejnego Rzecznika Praw Obywatelskich mimo upływu kadencji poprzednika.

Niewielkie ramy niniejszej publikacji pozwalają jedynie na zasygnalizowanie problemu, nie pozwalają tym samym na dokonanie głębszej analizy ani na wskazanie, których konkretnie uregulowań ustawy zasadniczej dotyczyła zmiana, o której mowa wyżej. Mam nadzieję na przeprowadzenie takiej analizy w ramach odrębnego artykułu (Michalak 2021). Należy przy tym wskazać, że do kolejnych wyborów parlamentarnych pozostały jeszcze trzy lata, a zapowiedzi polityków Zjednoczonej Prawicy dają podstawy do przypuszczeń, że tak rozumiane zmiany porządku konstytucyjnego nie są ostatnimi, a zatem sformułowany wyżej katalog działań i zaniechań może zostać poszerzony.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Dixon, Rosalind, Stone, Adrienne (eds.). 2018. *The Invisible Constitution in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garlicki, Lech. 2017. „Trybunał Konstytucyjny jako współtwórca polskiej kultury prawnej”. *Przegląd Konstytucyjny* 1: 7.
- Michalak, Anna. 2019. *Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej wybranych demokracji Azji Południowo-Wschodniej (Malezja, Singapur, Tajlandia, Timor Wschodni)*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Michalak, Anna. 2021. *10 actions of politicians that changed Polish constitution without amending it* [w przygotowaniu].
- Sadurski, Wojciech. 2018. „How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding (January 17, 2018)”. *Sydney Law School Research Paper* 18/01, <https://ssrn.com/abstract=3103491> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3103491> [dostęp: 16.04.2020].
- Sadurski, Wojciech. 2019. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Serowaniec, Maciej, Witkowski, Zbigniew. 2020. „Can legislative standards be subject to ‘quarantine’? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era”. *The Theory and Practice of Legislation* 8/1: 155–170.

**AKTY PRAWNE**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.U.E.C.2007.303.1.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2019 r., poz. 1460.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2020 r., poz. 30.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r., poz. 177.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r., poz. 178.
- Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 633.
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 1139.
- Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 1452.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2018 r., poz. 5.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r., poz. 3.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2018 r., poz. 848.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 914.

**ORZECZNICTWO**

- Orzeczenie TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C585/18, C624/18 i C625/18.
- Wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156.
- Wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.
- Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 14.
- Wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50.
- Wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100.
- Wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30.
- Wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78.
- Wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78.
- Postanowienie TK z 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64.
- Postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139.
- Postanowienie TK z 3 marca 2020 r., sygn. K 16/19, OTK ZU A/2020, poz. 8.
- Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.
- Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. akt II GOK 2/18.
- Postanowienie NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II GOK 2/18.
- Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1917/18.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18.

**STRONY INTERNETOWE**

<http://pis.org.pl/dokumenty>



*Krzysztof Skotnicki\** <https://orcid.org/0000-0002-9428-2103>

## PROBLEM KONSTITUCYJNOŚCI SKŁADU OBECNEJ KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA W POLSCE

**Streszczenie.** Krajowa Rada Sądownictwa została utworzona w Polsce w 1989 r. jako organ konstytucyjny. Jej najważniejszym zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Od początku jest to organ o mieszanym składzie, który tworzą przedstawiciele władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, w którym dominują sędziowie. Konstytucja z 1997 r. ustanowiła, że organ ten składa się z 25 członków: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów (art. 187 ust. 1). Konstytucja nie stanowi zatem wprost, że sędziowie w składzie Krajowej Rady Sądownictwa powinni być wybierani przez sędziów. Przez Trybunał Konstytucyjny oraz większość przedstawicieli doktryny było to jednak wyprowadzane z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady trójpodziału władzy oraz zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Taka była też praktyka do 2017 r. Wówczas na podstawie wykładni językowej uznano jednak, że sędziowie w składzie Krajowej Rady Sądownictwa mogą być wybierani przez Sejm, co też uczyniono w 2018 r., skracając przy okazji kadencję dotychczasowych sędziów będących członkami tego organu. Rozwiązanie to jest krytykowane przez zdecydowaną większość środowiska prawniczego, w tym sędziowskiego. Zrodziło to pytanie, czy obecny skład Krajowej Rady Sądownictwa jest zgodny z Konstytucją. Autor w pełni podziela pogląd, że tak nie jest.

**Słowa kluczowe:** konstytucja, władza sądownicza, Krajowa Rada Sądownictwa.

## THE PROBLEM OF CONSTITUTIONALITY OF THE COMPOSITION OF THE CURRENT NATIONAL COUNCIL OF THE JUDICIARY IN POLAND

**Abstract.** The National Council of the Judiciary was established in Poland in 1989 as a constitutional body. Her most important task is to safeguard the independence of the courts and the independence of judges. From the beginning, it is a mixed body composed of representatives of the legislative, executive and judicial powers dominated by judges. The 1997 Constitution established that this body consists of 25 members: the First President of the Supreme Court, the Minister of Justice, the President of the Supreme Administrative Court, a person appointed by the President of the Republic of Poland, fifteen members selected from among the Supreme Court judges, common courts, administrative courts and courts military members, four members elected by the Sejm from

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, [kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl](mailto:kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl).



among deputies and two members elected by the Senate from among senators (Article 187 § 1). Therefore, the Constitution does not explicitly state that judges in the composition of the National Council of the Judiciary should be elected by judges. However, by the Constitutional Tribunal and the majority of representatives of the doctrine, this was derived from the principle of a democratic state ruled by law, the principle of the separation of powers, and the principle of the independence of the courts and the independence of judges. This was also the practice until 2017. At the time, based on the linguistic interpretation, it was considered that the judges in the National Council of the Judiciary could be elected by the Sejm, which was also done in 2018, while shortening the term of office of the current judges who are members of this body. This solution is criticized by the vast majority of the legal community, including the judicial one. This raised the question of whether the current composition of the National Council of the Judiciary is compatible with the Constitution. The author fully shares the view that this is not the case.

**Keywords:** constitution, judiciary power, the National Council of the Judiciary.

W demokratycznych państwach prawnych, w których ustrój polityczny opiera się na zasadzie trójpodziału władzy, wielkie znaczenie przywiązuje się do niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W tym celu poszukuje się wiele gwarantujących to instytucji. Jedną z nich są specjalne organy, które określane są ogólną nazwą „rada sądownictwa”. Ich tworzenie nie jest warunkiem *sine qua non* istnienia niezależnego sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, tym niemniej pod koniec XX w. pojawiły się one w wielu państwach europejskich, w tym zwłaszcza w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – np. Polska – 1989 r., Węgry – 1991 r., Bułgaria – 1991 r., Chorwacja – 1993 r., Litwa – 1994 r., Ukraina – 1998 r. (Godlewski 2019, 198).

Problem utworzenia w Polsce takiego organu został bardzo wyraźnie podniesiony przez opozycję w 1989 r. w trakcie obrad tzw. okrągłego stołu. Rada miała składać się z przedstawicieli władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. W konsekwencji w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U., nr 19, poz. 101) ustanowiono m.in. nowe brzmienie art. 60 Konstytucji PRL, zgodnie z którym „sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”, której uprawnienia, skład i sposób działania określi ustawa. Była to ustawa z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U., nr 73, poz. 435).

Rada miała strzec niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów, rozpatrywać kandydatury na stanowiska sędziów i przedstawiać je Prezydentowi, rozpatrywać i rozstrzygać wnioski o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe, wyrażać zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat, opiniować propozycje zmian ustroju sądów oraz wypowiadać się odnośnie do projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i w innych sprawach związanych z ich funkcjonowaniem (art. 2).

Zgodnie z art. 4 w skład Rady wchodził pierwotnie: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracami Izby Wojskowej Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, dwóch sędziów

Sądu Najwyższego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, dziewięciu sędziów sądów powszechnych, sędziego sądu wojskowego, czterech posłów, dwóch senatorów, osoba wskazana przez Prezydenta oraz Minister Sprawiedliwości. Tym samym można było wyróżnić trzy grupy członków: osoby wchodzące w jej skład z urzędu, wybierani sędziowie i osoby wybrane przez ciała polityczne. Zdecydowanie dominowali przy tym sędziowie (66% składu), ustawa przesądzała również o tym, że są oni wybierani odpowiednio przez zgromadzenia ogólne sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów wojewódzkich (dwóch sędziów), w których uczestniczyli delegaci wybierani przez sądy rejonowe oraz zgromadzenia sądów wojskowych (wybierały jednego sędziego). Utworzenie w 1990 r. sądów apelacyjnych spowodowało rozszerzenie składu Rady o kolejnych dwóch sędziów sądów apelacyjnych wybieranych przez zgromadzenia ogólne sędziów tych sądów, co zwiększyło ogólną liczbę członków tego organu do 26, zaś sędziowie stanowili w nim co najmniej 70%, gdyż nie było przeszkód, aby sędzią był również np. przedstawiciel Prezydenta. Jak zatem widać, skład Rady był zróżnicowany, określany w literaturze przedmiotu jako mieszany (Sarnecki 2008, 201; Garlicki 2005) lub złożony (Winczorek 2000, 242), ale zdecydowanie dominowali w nim sędziowie wybierani przez sędziów (Sarnecki 2008, 186–187). Nie może budzić wątpliwości, że miało to na celu doprowadzenie do prawdziwego odrodzenia władzy sądowniczej i wymiaru sprawiedliwości.

Z uwagi na przedmiot opracowania nie odnoszę się szerzej do kwestii sporów o ustrojowy charakter KRS, jak i jego pozycję ustrojową. Jest to dogłębnie omówione w literaturze przedmiotu (Tuleja 2010, Niezgódka-Medek 2019), odnosi się do tego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>1</sup> i Sądu Najwyższego<sup>2</sup>. KRS nie można zakwalifikować do żadnej z trzech władz, jest to od samego początku samodzielny konstytucyjny organ państwa powiązany z władzą sądowniczą, choć nie stanowiący jej elementu (Godlewski 2019, 201). Jej niewątpliwy związek z samorządem sędziowskim (wyrażający się w zgromadzeniach ogólnych sędziów odpowiednich sądów) prowadzi nawet niektórych autorów do wniosku, że stanowi ona „zwieńczenie struktury samorządu sędziowskiego” (Sarnecki 2008, 200), co w moim przekonaniu jest jednak tezą idącą zbyt daleko.

Mała Konstytucja z 1992 r. utrzymała instytucję Krajowej Rady Sądownictwa w ten sposób, że nadal ustanawiała, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta na jej wniosek (art. 42). Z racji regulacji wyłącznie władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz samorządu terytorialnego nie odnosiła się szerzej zarówno do władzy sądowniczej, jak i samej Rady. Znaczenie tego organu niewątpliwie umocniła natomiast Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. Nastąpiło to przede wszystkim poprzez

<sup>1</sup> Zob. wyroki TK: z 18 lutego 2004 r., z 29 listopada 2007 r. (w sprawie SK 43/06), z 16 kwietnia 2008 r. (w sprawie K 40/07), z 27 maja 2008 r. (w sprawie SK 57/06), a w szczególności wyrok z 19 listopada 2009 r. (w sprawie K 62/07, OTK-A 2009/10, poz. 149).

<sup>2</sup> Zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r. III AZP 9/92.

przyznanie jej prawa inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2, art. 191 ust. 1 pkt 2). Rada uzyskała również szereg innych uprawnień, których tutaj z uwagi na przedmiot opracowania nie wymieniam. Konstytucja zmniejszyła również skład Rady do 25 osób, pomijając w nim – w porównaniu ze stanem wcześniejszym – Prezesa Izby Wojskowej<sup>3</sup>.

Konsekwencją wejścia w życie nowej Konstytucji było uchwalenie ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. nr 100, poz. 1082 ze zm.; t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 11, poz. 67). W zakresie sposobu wyboru sędziów w skład Rady nie wprowadzała ona zmian. Inne jej postanowienia odnosiły się do kwestii proceduralnych związanych z funkcjonowaniem KRS. W szczególności kontrowersyjny okazał się przepis, w myśl którego kwestia ta miała zostać uregulowana rozporządzeniem Prezydenta RP (art. 12 ust. 6), co też zostało uczynione<sup>4</sup>. Zostało to jednak uznane za niekonstytucyjne, a Trybunał Konstytucyjny wskazał, że jest to materia ustawowa<sup>5</sup>. Między innymi to sprawiło, że w dniu 12 maja 2011 r. została uchwalona kolejna ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. nr 126, poz. 714). Poza uregulowaniem kwestii proceduralnych, znalazły się w niej również inne sprawy. W zakresie sposobu wyboru sędziów wzmocniono wpływ sędziów sądów wyższych instancji (Pęk 2013, 97). Ustawa, co do zasady, utrzymała złożony sposób dokonywania tego w wyborach pośrednich przez organy samorządu sędziowskiego, a więc zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu, zebrania przedstawicieli zebrań sądów apelacyjnych, a także przedstawicieli zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych obradujących wspólnie ze Zgromadzeniem Ogólnym Sędziów NSA; bezpośrednio swoich przedstawicieli wybierali jedynie sędziowie SN, NSA i sądów wojskowych.

Pozakonstytucyjne i antykonstytucyjne zmiany ustroju Polski, jakie mają miejsce po wyborach parlamentarnych z 2015 r., przede wszystkim dotyczą władzy sądowniczej. Dotyczy to zarówno Trybunału Konstytucyjnego<sup>6</sup>, Sądu Najwyższego<sup>7</sup>, jak i sądów powszechnych<sup>8</sup>. W 2017 r. zmiany dosięgły również Krajowej

<sup>3</sup> Izba Wojskowa została zlikwidowana w Sądzie Najwyższym z dniem 4 kwietnia 2018 r.

<sup>4</sup> Było to rozporządzenie Prezydenta RP z 13 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U., nr 219, poz. 1623).

<sup>5</sup> Szerzej zob. Niezgódka-Medek 2019, 101.

<sup>6</sup> W składzie Trybunału zasiadają trzej sędziowie, których wybór przez Sejm po 2015 r. jest kwestionowany przez środowiska prawnicze.

<sup>7</sup> Utworzono dwie nowe Izby, do których powołano sędziów, w tym również osoby, które wcześniej nie piastowały stanowiska sędziego, jak i próbowano przenieść w stan spoczynku znaczną część dotychczasowych sędziów SN z uwagi na ukończenie przez nich 65 lat (wycofano się z tego w dużej mierze pod wpływem opinii międzynarodowej).

<sup>8</sup> Lekceważąc orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zmieniono sposób powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych uzależniając to wyłącznie od decyzji ministra sprawiedliwości i pozbawiając wpływu samorząd sędziowski.

Rady Sądownictwa. Wprawdzie w przypadku ustawy z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw Prezydent RP odmówił jej podpisania, to jednak czyniąc to wyraźnie podniósł, że dokonanie zmian jest konieczne (Rakowska-Trela 2019). Z jego inicjatywy doszło też do uchwalenia ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3). Jednym z najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań jest ustanowienie dokonywania wyboru sędziów do KRS przez Sejm, a nie, jak miało to miejsce wcześniej, przez samorząd sędziowski.

Według obowiązującego stanu prawnego Sejm dokonuje wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę co najmniej 2000 obywateli, którzy ukończyli 18 lat oraz mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych lub grupę co najmniej 25 sędziów, z wyjątkiem sędziów w stanie spoczynku. Zgłoszenia kierowane są do Marszałka Sejmu, który w przypadku wątpliwości odnośnie do prawidłowości podpisów przez obywateli może zwrócić się do Państwowej Komisji Wyborczej z wnioskiem o zbadanie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów. Jeżeli Marszałek odmówi przyjęcia zgłoszenia z uwagi na zbyt małą liczbę podpisów, istnieje możliwość zaskarżenia tej decyzji w ciągu 3 dni do Sądu Najwyższego. Status sędziego zgłaszającego kandydata do KRS potwierdza natomiast minister sprawiedliwości. Zweryfikowane pozytywnie kandydaty sędziów do Rady są następnie przekazywane posłom i podawane do publicznej wiadomości. Spośród tych kandydatów każdy klub poselski w ciągu 7 dni może wskazać nie więcej niż 9 swoich kandydatów na członków KRS (jest to wybór kandydatów spośród kandydatów). Gdyby łączna liczba kandydatów zgłoszonych przez wszystkie kluby była mniejsza niż 15, brakującą liczbę kandydatów spośród kandydatów wskazanych przez obywateli bądź sędziów wskazuje Prezydium Sejmu. Następnie właściwa komisja sejmowa (obecnie jest to Komisja Sprawiedliwości) ustala spośród tych kandydatów listę 15 kandydatów na członków Rady (jest to zatem kolejne sito selekcji kandydatów), przy czym na tej liście musi być co najmniej jeden kandydat prawidłowo wskazany przez każdy klub poselski. Ostatnim etapem procedury wyboru sędziów do KRS jest głosowanie w Sejmie. Głosowanie odbywa się łącznie na listę kandydatów zgłoszonych przez komisję. Sejm podejmuje decyzję większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli taka większość nie zostanie osiągnięta, odbywa się ponowne głosowanie, w którym dla wyboru wymagana jest bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Gdyby również to głosowanie nie doprowadziło do wyboru 15 sędziów do składu Rady, wybór przeprowadzany jest zgodnie z przepisami dotyczącymi wskazania kandydatów przez kluby poselskie.

Należy postawić pytanie, czy ustanowienie takiego sposobu wyboru sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa jest zgodne z Konstytucją.

W przeszłości w literaturze przedmiotu dopuszczano taką ewentualność, należy jednak wyraźnie stwierdzić, że było to zdania odosobnione. Pogląd taki prezentowała Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak. Podnosiła ona, że Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2, stanowiąc o wyborze sędziów „spośród sędziów”, nie wskazuje, kto ma tego wyboru dokonać; jednocześnie podkreślała, że Konstytucja wyraźnie przesądza o tym w art. 187 ust. 1 pkt 3, że Sejm wybiera w skład Rady czterech posłów, zaś Senat wybiera dwóch senatorów. Prowadziło ją to do wniosku, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy decyzję o tym, kto ma wybierać sędziów w skład KRS. Za tezę tą przemawiać ma również fakt, że Konstytucja w art. 187 ust. 4 stanowi, że ustawa ma określić „sposób wyboru jej (tj. Krajowej Rady Sądownictwa) członków”, co w przypadku słowa „sposób” dopuszcza uznanie, że może to być również określenie organu, który ma to czynić. Pogląd ten pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 18 lipca 2007 r w sprawie K 25/07, w którym wprost stwierdził, że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji „wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów”. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak uznała jednak, że

stanowisko to nie znajduje oparcia w wyraźnym brzmieniu art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, zwłaszcza gdy zestawia się ten przepis z pkt 3 tego samego artykułu, jak również, gdy dostrzeże się, że tam, gdzie Konstytucja określa organ podejmujący daną decyzję, czyni to zawsze wyraźnie (np. art. 194 ust. 2; art. 199 ust. 1; art. 205 ust. 1 czy też art. 209 ust. 1); zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) kompetencji do podjęcia decyzji nie można domniemywać; przywołać należy tu stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 marca 2011 r., III KRS 1/11, OSNP 2012, nr 9–10, poz. 131, że w regulacji konstytucyjnej (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), nie określono wyłącznie prawa sędziów do wyboru piętnastu członków Krajowej Rady Sądownictwa, ale stanowi się, że ci członkowie wybierani są „spośród sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”;

zdaniem Sądu Najwyższego wynikają stąd wyraźne wskazówki ustawodawcy konstytucyjnego, które uformowany konstytucyjnie skład Krajowej Rady Sądownictwa wiąże z udziałem sędziów („spośród sędziów”) i będących przedstawicielami Sądu Najwyższego i innych sądów, nie przesądza jednak, że owych sędziów bezwzględnie wybierać muszą sami sędziowie (Kaczmarczyk-Kłak 2017, 438–439).

W literaturze przedmiotu niewątpliwie dominował jednak pogląd, zgodnie z którym sędziów w skład KRS powinni wybierać sędziowie. Przykładowo, Leszek Garlicki już przed laty, akcentując dominację sędziów w składzie KRS, podkreślał, że „są oni wybierani przez swoje środowisko”, co jest „logicznym następstwem powierzenia Radzie zadania ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tym bardziej, że pozostałe władze zachowują inne środki oddziaływania na skład i funkcjonowanie sądownictwa” (Garlicki 2005). Podkreślał, że sędziowie muszą zostać „wybrani”, Konstytucja nie przesądza jednak, czy wybór ma być

powiązany z istniejącym systemem samorządu sędziowskiego, czy nawiązywać do typowych procedur wyborczych, opartych na zasadzie powszechności, równości i bezpośredniości (Garlicki 2005). W tym samym duchu wypowiadał się również Bogusław Banaszak, który pisał: „Konstytucja nie ustala ani zasad, ani trybu, ani też proporcji, w jakiej poszczególne sądy wymienione w art. 187 ust. 1 pkt 2 mają dokonać wyboru 15 członków KRS, zaznacza tylko, że wybrani muszą być spośród sędziów, a więc, że muszą sami być sędziami” (Banaszak 2009).

Ustanawiając nowy sposób wyboru sędziów w skład KRS, przywołano jednak całkiem niedawny wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r. w sprawie K 5/17 (OTK-A 2017, poz. 48), wydany z udziałem sędziów, których wybór jest – jak już podkreślałem – kwestionowany. Stwierdzono w nim:

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem zajęтым w wyroku o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybrany członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie.

Dla obecnej władzy jest to stanowisko wiążące, pozwala bowiem uznać sposób wyboru sędziów do KRS za zgodny z Konstytucją.

W literaturze przedmiotu ustanowione rozwiązanie jest ostro krytykowane. Głosy wskazujące na niekonstytucyjność proponowanego rozwiązania pojawiły się zaraz po pierwszej próbie nowelizacji ustawy o KRS w 2017 r. (Piotrowski 2017, 14–15). Znacznie więcej pojawiło się ich jednak po wejście w życie wprowadzonych zmian.

Leszek Garlicki ostro krytykuje nowelizację z 2017 r. Podkreśla, że tym samym o składzie KRS decyduje obecnie większość parlamentarna, „a tym samym władza sądownicza została pozbawiona autonomicznej kompetencji do wyznaczania swoich reprezentantów”. I dalej:

Rozwiązania tego nie da się pogodzić ani z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10), ani z zasadą niezależności sądów od innych władz (art. 173). W polskim modelu relacji między władzami Krajowa Rada odgrywać ma rolę szczególnego zwornika, chroniącego sądownictwo przed bezpośrednimi ingerencjami parlamentu bądź władzy wykonawczej. Konieczną przesłanką należytego wypełniania tej roli jest niezależność Rady od tych władz. Trzeba przecież pamiętać, że wiele kompetencji Rady dotyczy spraw personalnych sądownictwa, a obecne rozwiązania pozwalają władzom politycznym na takie uformowanie składu Rady, które – w szczególności – pozwala im na pośrednie kontrolowanie procesu nominacji sędziowskich (Garlicki 2018, 39).

Podobne stanowisko zajmuje Andrzej Szymt, którego uwagi odnosiły się wprawdzie do projektu ustawy zawetowanej przez Prezydenta, jednak w pełni zachowały aktualność po wejściu w życie nowych rozwiązań. Podziela on pogląd, że Konstytucja nie przesądza wprost o tym, kto ma wybierać sędziów do KRS, ale jednocześnie podkreśla, że Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 3 *explicite* przesądza



o tym, że do KRS posłowie wybierani są przez Sejm, a senatorowie przez Senat. Jego zdaniem dowodzi to, że wolą ustrojodawcy nie było, aby parlament wybierał jeszcze 15 sędziów. Pisze dlatego:

W przepisie Konstytucji widoczne jest założenie, że parlament ma mieć „swoj” wpływ na Krajową Radę Sądownictwa poprzez posłów i senatorów, a nie poprzez jeszcze inne kategorie członków Rady. Gdyby miało być inaczej, to Konstytucja inaczej i wyraźnie ukształtowałaby kompetencje Sejmu.

Uznał dlatego, że rozwiązanie, w którym parlament obsadza 21 z 25 członków Rady przekreśla konstytucyjne założenie o mieszanym charakterze tego organu. Podziela też pogląd, że godzi to w art. 187 ust. 1 Konstytucji, zasadę podziału i równowagi władz (art. 10) oraz niezależność i odrębność władzy sądowniczej – art. 173 i art. 186 ust. 1 (Szmyt 2019, 125). Podobne zdanie prezentuje również Krzysztof Grajewski (2017, 104–105).

Niezwykle krytycznie o przywołanym wyroku TK z 2017 r. oraz dokonanej nowelizacji ustawy o KRS wypowiedziała się również Anna Rakowska-Trela. W obszernym wywodzie, w którym podkreśla znaczenie mieszanego charakteru składu dla Rady jako organu stojącego na straży niezawisłości sądów i niezależności sędziów, konkluduje, że przyjęte rozwiązanie

unicestwia [...] wymagane konstytucyjnie proporcje, przyznając nieusprawiedliwioną i niedopuszczalną przewagę władzy ustawodawczej (a ściślej Sejmowi). [...] prowadzi do bowiem do zagrożenia wartości chronionych przez KRS, a przez to istoty i ustrojowej funkcji tego organu, w konsekwencji zaś prawa do sądu oraz wolności i praw człowieka. Oddanie prawa wyboru ponad  $\frac{3}{4}$  składu KRS Sejmowi (a licząc łącznie z członkami wybranymi przez Senat – 84% składu) pozostaje w sprzeczności z trójpodziałem władzy, odrębnością i niezależnością władzy sądowniczej i raczej przypomina określenie składu KRS w oparciu o zasadę dominacji władzy ustawodawczej, w szczególności Sejmu nad władzą sądowniczą, nie zaś o zasadę trójpodziału władzy (Rakowska-Trela 2017, 112–113).

W pełni podzielam wszystkie przywołane krytyczne oceny nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa dokonanej w 2017 r. W moim przekonaniu argumentacja przywoływana przez jej zwolenników, a w szczególności budowanie podstawy dla wprowadzonej zmiany w oparciu o stwierdzenie, że Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 nie przesądza, kto ma wybierać sędziów w skład Rady, jest akademickim przykładem błędnego poprzestania w analizie normy prawnej wyłącznie na wykładni językowej, bez uwzględnienia całości regulacji aktu prawnego, w którym się ona znajduje, w tym w szczególności zasad, na których zbudowany jest cały akt prawny. Przepis wymaga innej wykładni nawet wówczas, gdy jest jasny w wyniku zastosowania wykładni językowej. Analizując przepis, nie można pomijać treści innych przepisów. Nie od rzeczy wydaje się również sięgnięcie do wykładni historycznej, czego nie czynią jednak nawet przeciwnicy zmiany wprowadzonej nowelizacją z 2017 r. Odmienne rozumowanie dowodzi popełniania elementarnych błędów w prawniczej analizie znaczenia tekstu interpretowanej normy.



Powyższy wywód dowodzi zasadności pytania o konstytucyjność obecnej regulacji prawnej składu Krajowej Rady Sądownictwa, a odpowiedź może być tylko jedna.

Ale nie jest to wątpliwość jedyna. Nowelizacja ustawy o KRS z 2017 r. wprowadziła również wspólną czteroletnią kadencję dla wszystkich sędziów wybieranych w skład Rady. Niekonstytucyjność przyjętego rozwiązania wynika z faktu, iż Konstytucja w art. 187 ust. 3 stanowi o kadencji wybieranych sędziów, nie zaś o kadencji KRS. Warto przywołać też słowa Leszka Garlickiego, który przed laty pisał: „zasada wyboru większości członków KRS na czteroletnią kadencję nie nadaje samej Radzie charakteru organu kadencyjnego [...] Tym samym, kadencja wybieranych członków Rady powinna być liczona indywidualnie” (2005), Rada, w myśl postanowień Konstytucji, jest organem działającym w permanencji, dlatego też i z tego punktu widzenia można mieć wątpliwości odnośnie do konstytucyjności rozwiązania przyjętego w nowelizacji z 2017 r.

Nie ulega również wątpliwości, że ewidentnym naruszeniem postanowień Konstytucji było wygaszenie z chwilą wejścia w życie ustawy z 2017 r. nowelizującej ustawę o KRS kadencji wszystkich dotychczasowych 15 sędziów wybranych przez samorząd sędziowski. Zostali oni wybrani na konstytucyjną czteroletnią kadencję (art. 187 ust. 3), stąd nie jest możliwe ich wcześniejsze odwołanie<sup>9</sup>. Argumentacja, iż skrócenie kadencji jest niezbędne z uwagi na konieczność wprowadzenia w życie przyjętych nowych rozwiązań, nie przekonuje, gdyż postanowienia Konstytucji odnośnie do kadencji sędziów zasiadających w KRS są jednoznaczne. Nie dziwi dlatego, że dwaj sędziowie będący dotychczas członkami Rady (Jan Grzęda i Waldemar Żurek, który był rzecznikiem prasowym KRS) złożyli skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Sędzia J. Grzęda zarzucił naruszenie art. 6 § 1 oraz art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantujących prawo do rzetelnego procesu sądowego oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego. ETPC uznał już, że rozpatrzy tę sprawę (skarga nr 43572/18)<sup>10</sup>. Na temat składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa wypowie się również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Jest to następstwo wniosków Sądu Najwyższego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Już jednak Rzecznik Generalny TSUE w wydanej opinii stwierdził, że obecna Rada nie daje rękojmi niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Odrębną kwestią, którą jedynie sygnalizuję, jest problem ujawnienia nazwisk sędziów, którzy zgłosili kandydatów na sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. Marszałek Sejmu nie ujawnił ich, jako że art. 11c znowelizowanej ustawy

<sup>9</sup> Szerzej zob. Rakowska-Trela 2017, 119–121.

<sup>10</sup> W skardze tej, jak i pytaniach postawionych polskiemu rządowi przez ETPC widać nawiązanie do znanej sprawy *Andrása Baki*, który w 2011 r. przestał być prezesem węgierskiego Sądu Najwyższego w następstwie zmian w węgierskim prawie, gdy zgodnie z Konstytucją miał ją pełnić do czerwca 2015 r. Trybunał w 2014 r., jak i później Wielka Izba Trybunału w 2016 r. w następstwie zaskarżenia tego wyroku przez rząd węgierski uznały m.in. naruszenie art. 6 EKPC.

o KRS nakazuje mu niezwłoczne przekazanie kandydatur posłom oraz podanie ich do publicznej wiadomości, jednak bez załączników. Należy jednak pamiętać, że obowiązują jeszcze inne ustawy, w tym przede wszystkim ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429). Problem ten stał się przedmiotem wyroków najpierw Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a następnie Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA w wyroku z 28 czerwca 2019 r. stwierdził, że „objęta wnioskiem o udostępnienie informacja w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenia mieści się w pojęciu informacji publicznej”. Uznał również, że ograniczenie prawa do informacji publicznej z powołaniem się na przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w stosunku do wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS nie może mieć zastosowania, bowiem informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych. Wskazał ponadto, że „udostępnienie wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS powinno nastąpić po uprzedniej anonimizacji numeru ewidencyjnego PESEL sędziego, który nie jest związany z pełnioną funkcją publiczną, a zatem nie powinien podlegać udostępnieniu” (sygn. akt I OSK 4282/18). Pomimo tego wyroku nazwiska sędziów, którzy zgłosili sędziów-kandydatów do KRS, nie zostały ujawnione. Stało się tak, gdyż wybrany w tym roku przez rządzącą większość i sprawujący urząd od 16 maja 2019 r. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych wydał 29 lipca 2019 r. decyzję, aby nie były one ujawniane. Powołał się na art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000, 1669; z 2019 r., poz. 730), zgodnie z którym,

[J]eżeli w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki, Prezes Urzędu, w celu zapobieżenia tym skutkom, może, w drodze postanowienia, zobowiązać podmiot, któremu jest zarzucane naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, wskazując dopuszczalny zakres tego przetwarzania.

Decyzje te, moim zdaniem w pełni zasadnie, zostały zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Rzecznik zarzucił, że Prezes UODO w precedensowy sposób przyznał sobie prawo do kontrolowania prawomocnych orzeczeń sądu. Skorzystał także z przysługującego mu prawa i przystąpił do postępowań toczących się przed Prezesem UOD, argumentując, że w tym przypadku rzecz idzie zarówno o realizację konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, ale również o stabilność systemu prawnego w Polsce i wykonywanie prawomocnych orzeczeń sądów. Jak na razie nazwiska sędziów, którzy zgłosili sędziów kandydatów do KRS, nie zostały jednak ujawnione.

Spór o skład obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, nazywanej przez wielu neo-KRS, nie dotyczy tylko tego, czy sędziowie, którzy w niej zasiadają, mogą być wybierani przez polityków, a nie przez samych sędziów. Jest to spór o to, czy mają znaczenie prawne decyzje, które podejmuje ten organ. W szczególności jest to pytanie, czy powinny pełnić funkcje sędziowskie osoby, które organ ten rekomendował Prezydentowi RP do powołania na te stanowiska, a w konsekwencji, jaką moc mają wydawane przez nie wyroki. Jest to kwestia niezwykle złożona, a jej rozwiązanie – w moim przekonaniu – możliwe jest tylko przez podjęcie stosownych decyzji politycznych. Jestem daleki od kwestionowania tych wyroków, w przypadku sędziów powołanych w ostatnim czasie, uważam jednak, że powinni oni poddać się ponownej ocenie przez Krajową Radę Sądownictwa w składzie, który nie będzie budzić wątpliwości.

Wskazane problemy skłaniają również do refleksji nad mieszanym składem KRS. Należy przypomnieć, że Paweł Sarnecki już przed laty podnosił, że konstytucyjne cele funkcjonowania Rady nie uzasadniają takiego rozwiązania, nakazują również zastanowić się, czy osoby, które nie są sędziami, rzeczywiście rozumieją specyfikę trzeciej władzy.

Jeśli czterech posłów i dwu senatorów miałyby być „łącznikami” KRS (i w ogóle judykatury) z legislatywą, to nie bardzo widać, jak miałyby to być realizowane. Tego rodzaju zespół nie posiada ani prawa inicjatywy ustawodawczej, ani też zagwarantowanej formalnie obecności w odpowiednich resortowo komisjach Sejmu czy Senatu. Zwiększenie wpływu na ustawodawstwo znacznie łatwiej można osiągnąć, przyznając jej prawo inicjatywy ustawodawczej w analogicznym zakresie do prawa skargi do TK niż utrzymywanie tych osób w składzie KRS (gdzie stanowią ponad 20% składu). Wydaje się, że łatwiej im odgrywać rolę ekspozenta legislatury i egzekutywy (zwłaszcza jeśli idzie o Ministra Sprawiedliwości) w KRS, niż odwrotnie. Również „osoba powołana przez Prezydenta RP” nie posiada żadnego oficjalnego stanowiska np. w Kancelarii tego urzędu, nie jest też oficjalnie powołana do referowania spraw, z którymi KRS występuje wobec głowy państwa (ani też odwrotnie) i trudno odpowiedzieć, w jaki szczególnie sposób miałyby przyczyniać się do realizacji funkcji KRS (2019).

Rozważania te wydają się najlepszym podsumowaniem tego opracowania.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, Bogusław. 2009. W *Konstytucja RP. Komentarz*, art. 187, Nb 3. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Garlicki, Lech. 2005. „Uwagi 3, 6 i 8 do art. 187”. W Lech Garlicki (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. IV. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki, Lech. 2018. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wyd. 5. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Godlewski, Mariusz. 2019. „Krajowa Rada Sądownictwa”. W Maria Kruk, Marcin Olszówka, Mariusz Godlewski, Mikołaj Jarosz, Marzena Laskowska, Jacek Zalesny (red.). *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, 197–208. Warszawa: Difin.
- Grajewski, Krzysztof. 2017. „Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa”. W Zbigniew Witkowski, Jiri Jirásek, Krzysztof Skotnicki, Maciej Serwaniec (red.). *Współczesne*

- problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, 91–122. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Kaczmarczyk-Kłak, Katarzyna. 2017. „Krajowa Rada Sądownictwa – charakter prawny, skład osobowy oraz struktura wewnętrzna”. W Jerzy Posłuszny, Wiesław Skrzydło, Krzysztof Eckhardt (red.). *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, 422–448. Rzeszów: WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej.
- Niezgódka-Medek, Małgorzata. 2019. „Krajowa Rada Sądownictwa – jako gwarant niezależności sądów i niezawisłości sędziów do czasu wprowadzenia zmian na przełomie 2017 i 2018 r.” W Łukasz Bojarski, Krzysztof Grajewski, Jan Kremer, Gabriela Ott, Waldemar Żurek (red.). *Konstytucja – Praworządność – Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*. 93–106. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pęk, Ryszard. 2013. W Antoni Górski, Małgorzata Niezgódka-Medek (red.), *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piotrowski, Ryszard. 2017. „Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa”. *Krajowa Rada Sądownictwa 2*: 5–29.
- Rakowska-Trela, Anna. 2019. „Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12. 2017 r. – organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?” W Łukasz Bojarski, Krzysztof Grajewski, Jan Kremer, Gabriela Ott, Waldemar Żurek (red.). *Konstytucja – Praworządność – Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*. 107–122. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sarnecki, Paweł. 2008. „Krajowa Rada Sądownictwa”. W Andrzej Szymt (red.). *Trzecia władza – sądy i trybunały w Polsce*. 185–203. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szymt, Andrzej. 2019. „Kilka uwag w sprawie nowelizacji ustawy o krajowej radzie sądownictwa w Polsce”. W Alena Krunková (red.), *Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavnopolitickej praxi)*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavnopolitickej praxi) konanej v dňoch 16.–18. mája 2018 v Košiciach. 120–131. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress UPJŠ v Košiciach.
- Tuleja, Piotr. 2010. „Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa”. W Piotr Tuleja (red.). *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*. 61–90. Toruń–Warszawa: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”
- Winczorek Piotr. 2000. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa: Liber.

## AKTY PRAWNE

- Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; z 2001 r., nr 28, poz. 319; z 2006 r., nr 200, poz. 1471; z 2009 r., nr 114, poz. 946.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U., nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U., nr 73, poz. 435.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U., nr 100, poz. 1082 ze zm.; t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 11, poz. 67.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U., nr 126, poz. 714.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r., poz. 3.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2018 r., poz. 1000, 1669; z 2019 r., poz. 730.

---

**ORZECZNICTWO**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r. (w sprawie K 12/03).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2007 r. (w sprawie SK 43/06).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2008 r. (w sprawie K 40/07).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r. (w sprawie SK 57/06).


Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2009 r. (w sprawie K 62/07).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r. (w sprawie K 5/17).

Uchwała Sądu Najwyższego z 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92.



*Haroldas Šinkūnas\**

 <https://orcid.org/0000-0001-8090-1009>

*Artūras Driukas\*\**

 <https://orcid.org/0000-0002-7870-4548>

## TEISĖJŲ TARYBOS SUDĖTIS: REGLAMENTAVIMO POKYČIAI LIETUVOJE 1994–2019 METAIS

**Santrauka.** Straipsnyje nagrinėjami Konstitucijos 112 straipsnio 5 dalyje numatytos specialios teisėjų institucijos, kuri šiuo metu galiojančiame Teismų įstatyme įtvirtinta Teisėjų tarybos pavadinimu, sudėties teisinio reguliavimo pokyčiai nuo pat šios institucijos įsteigimo 1994 metais iki paskutiniųjų 2019 metais padarytų pakeitimų. Įgyvendindama Konstitucijoje jai pavestas funkcijas Teisėjų taryba veikia kaip atsvara Respublikos Prezidentui formuojant teisėjų korpusą, o būdama viena svarbiausių teisminės valdžios savivaldos institucijų atlieka labai svarbią misiją saugodama teismų sistemos ir teisėjų nepriklausomumą. Straipsnyje nagrinėjamas esminius Teisėjų tarybos sudėties pokyčius nulėmęs Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas, kuriame buvo išaiškinta, kad šios institucijos nariais gali būti tik teisėjai. Autoriai pateikia siūlymus, kurie, jų manymu, sudarytų prielaidas gerinti Teisėjų tarybos veiklos veiksmingumą: įtvirtinti draudimą Teisėjų tarybos pirmininku rinkti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininkus, sumažinti pernelyg didelę aukštesniųjų teismų teisėjų ir teismų pirmininkų įtaką teismų savivaldoje, nustatyti proporcingas visų teismų teisėjų atstovavimo kvotas, visus renkamus Teisėjų tarybos narius rinkti visuotiniame teisėjų susirinkime ir į Teisėjų tarybos sudėtį įtraukti ne tik teisėjus.

**Pagrindiniai žodžiai:** speciali teisėjų institucija, teisėjų taryba, teismų savivalda, teisėjų nepriklausomumas.

## COMPOSITION OF THE COUNCIL OF JUDGES: CHANGES IN REGULATION IN LITHUANIA IN 1994–2019

**Abstract.** The article examines the changes in the legal regulation of the composition of the special institution of judges provided for in Paragraph 5 of Article 112 of the Constitution, which is enshrined in the current Law on Courts from the establishment of this institution in 1994 until the last amendments made in 2019. In carrying out the tasks assigned to it by the Constitution, the Council of Judges acts as a counterweight to the President of the Republic in questions of the formation of the judicial corps and as one of the most important institutions of judicial self-government and fulfills a very important mission to protect the independence of the judiciary and judges. The article examines the ruling of the Constitutional Court of 9 May 2006, which determined the fundamental

\* Vilniaus universiteto Teisės fakultetas, Viešosios teisės katedra, haroldas.sinkunas@tf.vu.lt.

\*\* Vilniaus universiteto Teisės fakultetas, Privatinių teisės katedra, adriukas@gmail.com.



changes in the composition of the Council of Judges, in which it was clarified that only judges may be members of this institution. The authors make suggestions that, in their opinion, would create preconditions for improving the efficiency of the Council of Judges: to establish a ban on electing the Presidents of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court of Lithuania, to reduce the excessive influence of judges of higher courts and chairmen of courts in the self-government of courts, to set proportional quotas for the representation of judges of all courts, to elect all elected members of the Council of Judges at the General Meeting of Judges and to include not only judges in the composition of the Council of Judges.

**Keywords:** special judicial institution, the council of judges, judicial self-government, the independence of judges.

## SKŁAD RADY SĘDZIOWSKIEJ: ZMIANY W REGULACJACH NA LITWIE W LATACH 1994–2014

**Streszczenie.** W artykule omówiono zmiany w regulacjach prawnych, dotyczących składu szczególnej instytucji sędziowskiej, wskazanej w art. 112 ust. 5 Konstytucji, która w obowiązującej w chwili obecnej ustawie o sądach została określona jako Rada Sędziowska, od momentu jej utworzenia w 1994 r. do ostatnich zmian wprowadzonych w 2019 r. Realizując funkcje przypisane w Konstytucji, Rada Sędziowska stanowi przeciwagę dla Prezydenta kraju, tworzącego korpus sędziowski, a jako jedna z najważniejszych instytucji samorządu sędziowskiego pełni bardzo ważną rolę w ochronie niezawisłości sądownictwa i sędziów. W artykule przeanalizowano orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 9 maja 2006 r., warunkujące zasadnicze zmiany składu Rady Sędziowskiej, w którym to stwierdzono, że członkami tej instytucji mogą być wyłącznie sędziowie. Autorzy przedstawiają propozycje, które ich zdaniem mogłyby stanowić przesłanki do poprawy skuteczności działań Rady Sędziowskiej: określenie zakazu przewodniczącemu Rady Sędziowskiej mianowania prezesów Sądu Najwyższego Litwy i Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy, ograniczenie nadmiernego wpływu sędziów i prezesów sądów wyższej instancji na samorząd sędziowski, ustalenie proporcjonalnej reprezentacji sędziów sądów wszystkich instancji, wybór wszystkich mianowanych członków Rady Sędziowskiej na walnym zgromadzeniu sędziów oraz włączenie do składu Rady Sędziowskiej nie tylko sędziów.

**Słowa kluczowe:** specjalna instytucja sędziowska, rada sądownictwa, samorząd sędziowski, niezawisłość sędziów.

### 1. ĮŽANGA

Demokratinėse teisinėse valstybėse visuotinai pripažįstama, kad teisėjų nepriklausomumas nėra teisėjams suteikta privilegija; atvirkščiai, nepriklausomumas ir jo saugojimas yra teisėjams tenkanti pareiga, kurios neužtikrinus nebus įmanoma nešališkai vykdyti teisingumą ir kiekvienam piliečiui sudaryti galimybę teisme ginti pažeistas jo teises ir teisėtus interesus. Teisė į nepriklausomą ir nešališką teismą kaip viena svarbiausių žmogaus teisių įtvirtinta žmogaus teisių apsaugai skirtuose tarptautiniuose dokumentuose – Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje, Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje ir kt. Neatsitiktinai teisėjų nepriklausomumą Europos Teisėju

Konsultacinė Taryba (CCJE) įvardija kaip tiesos, laisvės ir pagarbos žmogaus teisėms garantiją (Opinion no.10 of the CCJE on the Council for the Judiciary at the service of society 2007, § 9).

Teisėjų nepriklausomumas nebus užtikrintas neužtikrinus teismų kaip teisingumą vykdančių institucijų sistemos nepriklausomumo, o teismų sistemos nepriklausomumo esminė prielaida – veiksminga ir reali teisminės valdžios savivalda. Viena svarbiausių teisminės valdžios savivaldos institucijų, atsižvelgus į skirtingų valstybių praktiką, apibendrintai vadinama Teismų taryba, o Lietuvoje – Teisėjų taryba; jos paskirtis – apsaugoti tiek teismų sistemos, tiek ir teisėjų nepriklausomumą (Opinion no.10 of the CCJE on the Council for the Judiciary at the service of society 2007, § 8). Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) dar 1999 m. yra konstatavęs, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 112 straipsnio 5 dalyje numatyta speciali teisėjų institucija – Teisėjų taryba – interpretuotina kaip svarbus teismo – savarankiškos valstybės valdžios – savivaldos elementas (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas). Šio straipsnio tikslas kaip tik ir yra įvertinti Lietuvoje veikiančios Teisėjų tarybos statusą, formavimo tvarką ir sudėtį siekiant atsakyti į klausimą, kiek ši teisėjų savivaldos institucija gali veiksmingai įgyvendinti jai tenkančius uždavinius, pirmiausia – užtikrinant teismų ir teisėjų nepriklausomumą.

Šioje publikacijoje su Teisėjų tarybos reglamentavimu susiję aspektai nagrinėjami atsižvelgiant į įvairiuose tarptautiniuose dokumentuose nustatytus reikalavimus tokiai teisminės valdžios savivaldos institucijai ir kuriuose formuluojami tam tikri standartai, kurių turi būti paisoma nacionalinėje teisėje, žinoma, jei toje valstybėje laikomasi iš demokratijos ir teisinės valstybės principų kylančių imperatyvų. Lietuvoje Teisėjų tarybos reglamentavimui, ypač jos sudėties ir sudarymo klausimais, didelę, netgi sakytume, lemiamą įtaką padarė Konstitucinio Teismo formuojama oficialioji konstitucinė doktrina, kuri paskatino ir Lietuvos mokslininkų diskusijas šiuo klausimu, tiesa, nors ir ne itin aktyvias.

## 2. TEISĖJŲ TARYBOS SUDĖTIES REGLAMENTAVIMAS TEISMŲ ĮSTATYME 1994–2002 METAIS

Konstitucijos 112 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad dėl teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų Respublikos Prezidentui pataria speciali įstatymo numatyta teisėjų institucija. Ši Konstitucijos nuostata pirmą kartą buvo įgyvendinta 1994 m. priimtame Teismų įstatyme<sup>1</sup> nustatant, kad Respublikos Prezidentui patariančią specialią teisėjų instituciją – Teisėjų tarybą – sudaro devyni nariai: Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas ir šio teismo

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos Teismų įstatymas. 1994. Valstybės žinios. 46–851.

skyrių pirmininkai, Lietuvos apeliacinio teismo pirmininkas bei visuotinio teisėjų susirinkimo penkeriems metams išrinkti penki teisėjai. 1998 m. Teismų įstatymas<sup>2</sup> buvo pakeistas ir Teisėjų tarybos sudėtis išplėsta nustatant, kad Teisėjų tarybą sudaro 14 teisėjų: visuotinio teisėjų susirinkimo išrinkti 5 teisėjai, Lietuvos Respublikos teisėjų asociacijos išrinktas 1 teisėjas, Respublikos Prezidento paskirti 2 teisėjai, teisingumo ministro paskirti 2 teisėjai bei pagal pareigas Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, šio teismo skyrių pirmininkai, Lietuvos apeliacinio teismo pirmininkas.

2002 m. Teismų įstatymas buvo esmingai pakeistas išdėstant jį nauja redakcija<sup>3</sup>. Šiame įstatyme Konstitucijoje numatytos specialios teisėjų institucijos pavadinimas buvo pakeistas pavadinant ją Teismų taryba; pakeista ir jos sudėtis bei sudarymo tvarka. Naujos redakcijos Teismų įstatyme buvo nustatyta, kad Teismų tarybą sudaro 24 nariai: 1) pagal pareigas – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, Lietuvos apeliacinio teismo pirmininkas, Vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas, Respublikos Prezidento įgaliotas atstovas, Seimo pirmininko įgaliotas atstovas, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininkas ar jo pavaduotojas, Seimo Biudžeto ir finansų komiteto pirmininkas ar jo pavaduotojas, teisingumo ministras ar jo įgaliotas viceministras ir finansų ministras ar jo įgaliotas viceministras; 2) Visuotiniame teisėjų susirinkime išrinkti teisėjai: vienas nuo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, vienas – nuo Lietuvos apeliacinio teismo, vienas – nuo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, po vieną – iš penkių apygardų teismų teisėjų, po vieną – iš kiekvieno apygardos teismo teritorijoje esančių apylinkių teismų teisėjų, vienas – nuo visų apygardos administracinių teismų; 3) daugiausia teisėjų vienijančios teisėjų visuomeninės organizacijos išrinktas teisėjas.

2002 m. redakcijos Teismų įstatyme atsirado dar viena svarbi naujovė: nustatyta, kad Teismų tarybos pirmininkas nėra renkamas, kaip būdavo iki tol, o juo *ex officio* yra Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas.

Taigi, buvo pakeistas ne tik Konstitucijos 112 straipsnio 5 dalyje numatytos specialios teisėjų institucijos pavadinimas – ji tapo Teismų taryba, bet buvo pakeista ir jos sudėtis, įtraukiant šešis politinės valdžios atstovus, kartu paliekant teisėjams teisę patiems išrinkti jiems atstovausiančius teisėjus, išskyrus trijų teismų vadovus, kurie Teismų tarybos nariais tampa *ex officio*. Pažymėtina, kad šie pokyčiai visiškai derėjo su tarptautiniuose dokumentuose nustatytais reikalavimais; šiuo aspektu kaip ypač reikšminga paminėtina Europos Tarybos ekspertų parengta ir 1998 m. patvirtinta Europos chartija dėl teisėjų statuto (European Charta on the Statute for Judges 1998), kurios nuostatos nors ir neturi privalomosios galios valstybėms Europos Tarybos narėms, tačiau yra svarbios

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas. 1998. Valstybės žinios. 38–1001.

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo pakeitimo įstatymas. 2002. Valstybės žinios. 17–649.

gairės įstatymų leidėjams. Šios chartijos 1 straipsnio 1.3 punkte įtvirtinta nuostata, kad sprendžiant teisėjų atrankos, skyrimo, profesinės karjeros ir jų atleidimo ar pašalinimo iš pareigų klausimus turėtų dalyvauti nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių nepriklausoma institucija, kurios bent pusę visų narių sudaro teisėjai. Taip pat reikalaujama, kad teisėjų atstovai būtų renkami pačių teisėjų vadovaujantis plačiausiu teisėjų atstovavimo principu, o ne išrinkti ar paskirti politinės valdžios.

### 3. KONSTITUCINIO TEISMO 2006 M. GEGUŽĖS 9 D. NUTARIMO NULEMTI POKYČIAI

Atskleidžiant Konstitucijos 112 straipsnio 5 dalyje numatytos specialios teisėjų institucijos įgaliojimus, sudėtį ir kitus su šios institucijos statusu susijusius aspektus didelę reikšmę turi Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas. Be visų kitų svarbių šio nutarimo aspektų ypač norėtume pabrėžti šiuos:

*pirma*, Konstitucijoje numatyta speciali teisėjų institucija yra labai svarbi teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantija, viena iš priemonių, padedančių visų be išimties teismų teisėjams apsaugoti nuo valstybinės valdžios ir valdymo institucijų, Seimo narių ir kitų pareigūnų, politinių partijų, politinių ir visuomeninių organizacijų, kitų asmenų kišimosi į teisėjo ar teismo veiklą;

*antra*, įstatymų leidėjas negali įtvirtinti tokio teisinio reguliavimo, kad speciali teisėjų institucija taptų subordinuota įstatymų leidžiamajai ir (arba) vykdomajai valdžiai, t.y. politiniu pagrindu formuojamoms valstybės valdžioms;

*trečia*, specialią teisėjų instituciją gali sudaryti ne bet kokie asmenys, bet vien tik teisėjai, nes tik profesiniu pagrindu sudaryta institucija gali deramai įvertinti, ar asmens profesinė kvalifikacija yra tokia, kad jis gali būti skiriamas teisėju, ar asmuo, kuris yra teisėjas, gali būti paaukštinamas ir t. t. Priešingu atveju, jeigu į šią (teisėjų) instituciją galėtų būti įtraukiami ne tik teisėjai, bet ir kiti asmenys, toks plečiamasis šios konstitucinės sąvokos aiškinimas ir juo grindžiamas teisinis reguliavimas paneigtų šios institucijos konstitucinę sampratą, jog formuojant teisėjų korpusą minėta speciali teisėjų institucija yra atsvara Respublikos Prezidentui – politinei institucijai bei sudarytų prielaidas pažeisti teisėjų nepriklausomumo principą. Be to, tokiu būdu būtų nepaisoma ir Konstitucijos nuostatos, kad valdžios galias riboja Konstitucija, taip pat konstitucinio teisinės valstybės principo.

Remdamasis tokiais argumentais Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančia Konstitucijai 2002 m. Teismų įstatymo nuostatą, pagal kurią į Konstitucijos 112 straipsnio 5 dalyje numatytos specialios teisėjų institucijos sudėtį įeina ne tik teisėjai, bet ir kiti asmenys.

Šiame nutarime Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad Konstitucijai prieštarauja Teismų įstatymo nuostata, pagal kurią Teismų tarybos pirmininkas *ex officio* yra Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad teisminės valdžios savivalda suponuoja tai, kad joks pavienis šios valdžios pareigūnas negali būti traktuojamas kaip visos teisminės valdžios vadovas ar atstovas santykiuose su kitomis valstybės valdžiomis, kad savavaldė teisminė valdžia negali būti pernelyg centralizuota. Todėl toks teisinis reguliavimas, kai Konstitucijos 112 straipsnio 5 dalyje nurodytos specialios teisėjų institucijos vadovas *ex officio* yra kuris nors teisėjas (kurio nors teismo pirmininkas), prieštarauja Konstitucijai.

Po aptariamo Konstitucinio Teismo nutarimo priėmimo įstatymų leidėjas privalėjo vėl peržiūrėti specialios teisėjų institucijos reglamentavimą Teismų įstatyme. Tai buvo padaryta rekordiškai greitai, vos per dvi savaites po Konstitucinio Teismo nutarimo priėmimo, Seimui pakeitus Teismų įstatymą<sup>4</sup>, kuriame buvo sugrįžta prie ankstesnio specialios teisėjų institucijos pavadinimo – Teisėjų taryba ir nustatyta, kad ją sudaro 15 narių, iš kurių trys – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, Lietuvos apeliacinio teismo pirmininkas ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas tarybos nariais yra *ex officio*, o kiti nariai slaptu balsavimu renkami Visuotiniame teisėjų susirinkime laikantis šių atstovavimo taisyklių: trys – nuo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, vienas – nuo Lietuvos apeliacinio teismo, vienas – nuo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, keturi – nuo penkių apygardų teismų, du – nuo apylinkių teismų, vienas – nuo visų apygardų administracinių teismų.

#### 4. TEISĖJŲ TARYBOS SUDĖTIES REGLAMENTAVIMO POKYČIAI TEISMŲ ĮSTATYME 2008–2019 METAIS

2008 m. Teismų įstatymo nuostatos, reglamentuojančios Teisėjų tarybos sudėtį, buvo dar kartą pakeistos<sup>5</sup>. Šiuo pakeitimu, nekeičiant oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje išreikšto imperatyvo, kad specialią teisėjų instituciją sudarytų vien tik teisėjai, Teisėjų tarybos narių skaičius buvo padidintas iki 21 nario, nustatant, kad Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, Lietuvos apeliacinio teismo pirmininkas ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 119, 120 ir 121 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2006. Valstybės žinios. 60–2121.

<sup>5</sup> Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 33, 34, 36, 38, 39, 42, 43, 47, 51, 55<sup>1</sup>, 57, 61, 63, 64, 69<sup>1</sup>, 81 straipsnių, IX skyriaus pavadinimo, 83, 84, 85, 86, 90, 98, 101, 103 straipsnių, XII skyriaus antrojo skirsnio pavadinimo, 106, 107, 108, 119, 120, 122, 124, 127, 128, 129, straipsnių pakeitimo ir papildymo, 89, 109, 110, 111, 112, 125 straipsnių pripažinimo netekusiais galios ir įstatymo papildymo 53<sup>1</sup>, 53<sup>2</sup> straipsniais ir IX skyriaus trečiuoju skirsniu įstatymas. 2008. Valstybės žinios. 81–3186.

primininkas yra Teisėjų tarybos nariai pagal pareigas, o kiti tarybos nariai Visuotiniame teisėjų susirinkime renkami laikantis šių taisyklių: po tris narius nuo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, trys nariai – iš visų apygardų teismų, trys nariai – iš visų apygardos administracinių teismų ir trys – iš visų apylinkės teismų.

2012 m. Teismų įstatymo nuostatos, kuriose įtvirtinta Teisėjų tarybos sudėtis, buvo dar kartą pakoreguotos ir jos narių skaičius padidintas iki 23<sup>6</sup>. Šį kartą nebuvo keičiama nuostata, nustatanti, kas yra Teisėjų tarybos nariai pagal pareigas, taip pat nepakeista taisyklė, nustatanti atstovavimą Lietuvos Aukščiausiajam Teismui, Lietuvos apeliaciniam teismui, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, tačiau kitaip nei anksčiau nurodyta, kad Teisėjų tarybos nariais tampa Visuotiniame teisėjų susirinkime išrinkti teisėjai: po vieną – iš kiekvieno apygardos teismo, vienas – nuo visų apygardos administracinių teismų ir po vieną – nuo kiekvieno apygardos teritorijoje esančių visų apylinkės teismų.

Galiausiai Teisėjų tarybos sudėtis buvo pakeista 2019 metais<sup>7</sup> nustatant, kad ją sudaro 17 narių: pagal pareigas – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, Lietuvos apeliacinio teismo pirmininkas, Vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas, taip pat visuotiniame teisėjų susirinkime išrinkti teisėjai: trys – iš Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, du – iš Lietuvos apeliacinio teismo ir vienas – iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, trys – nuo visų apygardos teismų, vienas – nuo apygardos visų apygardos administracinių teismų ir keturi – nuo visų apylinkės teismų.

## 5. TEISĖJŲ TARYBOS SUDĖTIES REGLAMENTAVIMAS: KĄ GALIMA PADARYTI GERIAU

Nepaisant Konstitucinio Teismo suformuotos oficialios konstitucinės doktrinos bei įstatymų leidėjo pastangų sukurti ne deklaratyvią, bet realią teismų savivaldą, veiksmingas Teisėjų tarybos veiklos modelis vis dar nėra sukurtas<sup>8</sup>. Manytume, kad priežastys, kodėl Teisėjų taryba kaip viena svarbiausių teisminės valdžios savivaldos institucijų vis dar deramai neatlieka savo konstitucinės

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 119 straipsnio pakeitimo įstatymas. 2012. Valstybės žinios. 129–6476.

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo Nr. I-480 7, 36, 39, 45, 48, 53–1, 53–2, 54, 55–1, 57, 61, 63, 69–1, 76, 78, 84, 85, 88, 91–2, 91–3, 91–4, 91–5, 93, 94, 98, 101, 102, 106, 119, 121, 122, 124, 128, 130 straipsnių pakeitimo, Įstatymo papildymo 44–1 straipsniu ir nauja VII dalimi ir 95 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. 2019. TAR. 12836.

<sup>8</sup> Tai gali būti priežastis to, kad dabartinio Respublikos Prezidento G. Nausėdos rinkimų programoje buvo kalbama apie Teisingumo tarybos, kuri veiktų greta Teisėjų tarybos ir į kurios veiklą būtų galima įtraukti žiniasklaidos, nevyriausybiinių organizacijų, akademinės bendruomenės atstovus.

paskirties – formuojant teisėjų korpusą būti atsvara Respublikos Prezidentui – politinei valdžios institucijai, yra kelios.

Pirma, minėta, kad Konstitucinis Teismas 2006 m. gegužės 9 d. nutarime pripažino prieštaraujančia Konstitucijai Teismų įstatymo nuostatą, numatančią, kad Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas *ex officio* yra ir Teisėjų tarybos pirmininkas. Nepaisant svarių Konstitucinio Teismo argumentų, įstatymų leidėjas, svarstydamas Teismų įstatymo pataisas, nesiryžo įtvirtinti nuostatos, kad Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas negali būti renkamas Teisėjų tarybos pirmininku, nors tokių siūlymų buvo. Manytina, kad toks draudimas būtų buvęs racionalus ir pateisinamas, nes Teisėjų tarybos vadovu tapęs Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas įgyja įgaliojimus vykdyti tris pagrindines teisminės valdžios funkcijas: įgyvendinti teisingumą (bendrosios kompetencijos teismų teisėjų procesinės veiklos kontrolė), vykdyti bendrosios kompetencijos teismų administracinės veiklos priežiūrą (išorinis administravimas) ir įgyvendinti teismų savivaldos funkcijas. Nepaisant aplinkybės, jog šis pareigūnas nevykdo administracinių teismų procesinės veiklos bei administracinės veiklos priežiūros, tačiau jo vadovaujama Teisėjų taryba vykdo visų Lietuvos teismų administracinės veiklos priežiūrą (Teismų įstatymo 104 straipsnio 1 dalies 5 punktas), todėl neabejotinai šis pareigūnas tampa *de jure* ir *de facto* visos teisminės valdžios vadovu ar atstovu palaikant santykius su kitomis valstybės valdžiomis, nors tokia situacija, Konstitucinio Teismo požiūriu, neatitinka Konstitucijos nuostatų. Analogiškai tokiu taptų Teisėjų tarybos pirmininku išrinktas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas. Įstatymų leidėjas, kaip ir Konstitucinis Teismas, per didelę reikšmę suteikė saugikliui, jog Teisėjų tarybos pirmininkas renkamas Teisėjų tarybos iš jos narių demokratinių procedūrų būdu – slaptu balsavimu (Teismų įstatymo 119 straipsnio 5 dalis). Vis dėlto nebuvo įvertinta, kad tokiam demokratiniam procesui įstatymas prielaidų taip pat nesukūrė, nes politinė valdžia, paskyrusi iš Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėjų tarpo jo pirmininką, tradiciškai pageidauja būtent šio asmens atsakomybės už visą teismų sistemą ir teisminės valdžios veiklą bei rezultatus. Taigi, buvo praleista gera proga, įgyvendinant stabdžių bei atsvarų principą, išskaidyti kompetencijas, decentralizuoti teisminės valdžios funkcijas bei paskirstyti atsakomybę teismų sistemos viduje bent jau tarp trijų pareigūnų – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininko, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko ir Teisėjų tarybos pirmininko, taip užkertant potencialų pavojų politinei valdžiai daryti įtaką visiems teisminės valdžios sprendimams per vieną teisminės valdžios pareigūną. Kita alternatyva, apie kurią užsiminta Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarime, galėtų būti nuostata, kad Teisėjų tarybos pirmininkas renkamas Visuotiniame teisėjų susirinkime. Tokiu atveju Teisėjų tarybos pirmininkas įgytų ne tik Teisėjų tarybos narių, kurių daugumą sudaro aukštesnių teismų teisėjai bei šių teismų pirmininkai, bet visos teisėjų bendruomenės pasitikėjimą ir įgaliojimus veikti, o tai dar labiau sutvirtintų jo autoritetą santykiuose su kitomis valdžiomis.



Antra, Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarime išaiškinta, kad speciali teisėjų institucija turi būti formuojama demokratiškai; tai reiškia, kad šios institucijos narius ar bent absoliučią jų daugumą turi išrinkti patys teisėjai ar jų atstovai. Kita vertus, Konstitucinio Teismo manymu, konstituciškai būtų pateisinamas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį šios institucijos narių daugumą sudarytų Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjai, nes būtent šių teismų teisėjai gali geriausiai spręsti apie žemesnės grandies teismų teisėjų kvalifikaciją ir profesinį pasirengimą. Vertinant šį Konstitucinio Teismo išaiškinimą, galima teigti, kad įstatymų leidėjui buvo palikta mažai erdvės teisinei minčiai, interpretacijai bei kūrybai ir kad tokiu aiškinimu ir nurodymais buvo įsiterpta į įstatymų leidžiamosios valdžios kompetenciją. Kita vertus, šis Konstitucinio Teismo išaiškinimas buvo įgyvendintas labai mechaniškai, be to, realiai tapo neįgyvendinama teisminės valdžios savivaldai, mūsų manymu, būtina sąlyga, kad pagrindinėje teismų savivaldos institucijoje aukštesniųjų instancijų teismų teisėjai bent jau neturėtų dominuoti. Tačiau šiandien Teismų įstatyme numatyta, kad iš septyniolikos Teisėjų tarybos narių daugiau negu pusė – devyni nariai – yra Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjai. Dar keturi Teisėjų tarybos nariai yra apygardų ir apygardų administracinių teismų teisėjai, o skaitlingiausiai teisėjų grupei – apylinkių teismų teisėjams, kurią sudaro beveik 500 teisėjų, taip pat atstovauja tik keturi teisėjai. Tokia Teisėjų tarybos formavimo tvarka lemia akivaizdų ir pernelyg didelį aukštesniųjų teismų teisėjų dominavimą bei nepakankamą apylinkių teismų teisėjų atstovavimą ir menką jų įtaką teismų savivaldoje.

Trečia, nors Teisėjų taryba atstovauja visiems Lietuvos teisėjams, nesant tam pakankamai argumentų Teismų įstatyme buvo nustatyta, kad teisėjų kandidatūras pagal įstatyme numatytas kvotas Visuotiniame teisėjų susirinkime iškelia ir renka atitinkamų teismų atstovai. Dėl tokios keistos ir nepatikimos sistemos šešis Teisėjų tarybos narius nuo Lietuvos aukštesniųjų teismų – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo – į Teisėjų tarybą išrenka tik 80 teisėjų iš maždaug 750 visų Lietuvos teisėjų. Tai lemia, kad vos dešimt procentų nuo viso teisėjų korpuso sudarančių aukštesniųjų teismų teisėjų išrinkti ir pagal įstatymą tarybos nariais esantys teisėjai (kaip minėta, jų iš viso yra devyni) sudaro daugiau kaip pusę visų Teisėjų tarybos narių. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad taip pažeidžiamas vienodo teisėjų statuso principas, kurį Konstitucinis Teismas dar 1995 m. yra įvardijęs kaip vieną iš pagrindinių teisminės valdžios požymių (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas) ir kuris *inter alia* reiškia tai, kad visi teisėjai turi vienodą statusą nepriklausomai nuo to, kokiame teisme dirba. Vienodą visų teisėjų statusą pirmiausia liudija vienodos jų, kaip teisminės valdžios atstovų, teisės ir pareigos, nepriklausomumo garantijos, vienoda teisėjų atsakomybė ir jų

atleidimo iš pareigų pagrindai, visiems teisėjams suteikiama teisė ir reali galia dalyvauti teismų savivaldoje (Šinkūnas 2004, 21). Atsižvelgiant į tai, būtų kur kas demokratiškiau, jei visi renkami Teisėjų tarybos nariai būtų renkami visuotiniame teisėjų susirinkime, o tai, savo ruožtu, padidintų išrinktų narių autoritetą, sustiprintų jų nepriklausomumą ir pagaliau pačios Teisėjų tarybos prestižą.

Ketvirta, Teisėjų taryboje ne tik dominuoja aukštesnių teismų teisėjai, nemažą dalį jos sudaro atitinkamų teismų pirmininkai, pirmininkų pavaduotojai ar skyrių pirmininkai. Būtent todėl teisėjai šią tarybą neretai vadina teismų pirmininkų taryba. Išties, tai labai opus klausimas, nes teismų pirmininkai turi pakankamai plačius įgaliojimus, dėl to teismų administracijos santykiai su teisėjais yra ypač jautri vieta, kur teisėjų nepriklausomumas gali būti lengvai pažeistas. Gali pasirodyti paradoksalu, bet didžiausi pavojai pažeisti teisėjų nepriklausomumą slypi pačios teismų sistemos viduje. Teisėjai ir jų procesinės veiklos rezultatai priklausomi nuo teismų pirmininkų, darbo krūvių, politikų ir žiniasklaidos spaudimo, darbo sąlygų ir ekonominių aplinkybių. Teismų pirmininkai atsako už vidinį teismo administravimą, t.y. organizuoja visą teismo darbą, – paskirsto teismo teisėjus į skyrius, nustato teisėjų specializaciją, kontroliuoja, kaip laikomasi Teisėjų etikos kodekso reikalavimų, tiria skundus dėl teisėjų neprocesinių veiksmų ir suinteresuotiems asmenims praneša tyrimo rezultatus, gali jam priskirtas administravimo funkcijas pavesti atlikti bet kuriam teisėjui, gali siūlyti teisėjui iškelti drausmės bylą, inicijuoti neeilinį teisėjo veiklos vertinimą, teikti teisėjų atrankos komisijai išvadas dėl karjeros siekiančių teisėjų procesinės ir neprocesinės veiklos vertinimo (Teismų įstatymo 55<sup>1</sup> straipsnis, 84 straipsnio 4 dalis, 91<sup>3</sup> straipsnio 7 dalis, 102–104 straipsniai) ir kt. Taigi teismo pirmininkai turi labai daug įgaliojimų kiekvieną dieną veikti teisėjo darbą. Nors nurodyti teismų pirmininkų įgaliojimai tiesiogiai nesusiję su teisingumo vykdymu, tačiau netiesiogiai teisėjo procesinei veiklai turi didžiulę įtaką – teisėjo krūviui, bylų sudėtingumui, darbo sąlygoms, atostogų trukmei ir laikotarpiui metų bėgyje, teisėjo mokymuisi bei kvalifikacijos kėlimui, stažuotėms užsienyje, teisėjo pedagoginiam ar kūrybiniam darbui ir t.t. Teismo pirmininkas gali konstatuoti teisėjo etikos taisyklių pažeidimą, gali pradėti tyrimą dėl menkausio pažeidimo, kreiptis dėl drausmės bylos teisėjui iškėlimo, neeilinio teisėjo veiklos vertinimo ir to pakanka, kad prasidėtų formali teisėjo elgesio ir (arba) veiklos vertinimo ir tyrimo procedūra savivaldos institucijose, tačiau gali ir rimtesnį teisėjo pareigų nevykdymo ar netinkamo vykdymo atvejį kvalifikuoti atsitiktiniu, nesukėlusiu padariniu. Nuo to priklauso teisėjo vertinimas kitų tos pačios grandies ir aukštesniųjų teismų teisėjų, aukštesniosios grandies teismų pirmininkų ir teismų savivaldos atstovų akyse, teisėjo autoritetas, taigi ir karjeros galimybės. Teismų pirmininkų galimybė veikti teisėjo darbą gali skatinti teisėjus, ypatingai siekiančius karjeros, pelnyti teismų vadovų palankumą. Jeigu grėsmės dėl galimo teisėjų nepriklausomumo pažeidimo ir gali atsverti teismo pirmininko stipri asmenybė bei išmintis, tai savaime nepašalina prielaidų, kad apskritai

teisėjo nepriklausomumas santykiuose su teismo administracija lengvai gali būti pažeidžiamas. Būtent dėl to tarptautiniuose teisės aktuose ir siūloma riboti teismų pirmininkų skyrimo laikotarpį, numatyti pirmininkų skyrimo skaidrią tvarką, mažinti vykdomosios valdžios įgaliojimus šioje srityje, apriboti teismų pirmininkų įgaliojimus teismų savivaldos institucijose. Pavyzdžiui, ESBO rekomenduoja (Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. Challenges, Reforms and Way Forward 2010), kad teismų pirmininkai būtų ne skiriami vykdomosios valdžios, bet renkami teismų savivaldos institucijos, suteikiant galimybę būti perrinktiems tik vieną kartą. Jeigu teismų pirmininkus skiria įstatymų vykdomoji valdžia, jų kadencijos laikas turėtų būti trumpas, be galimybės atnaujinti. Pirmininkų kandidatūras turėtų siūlyti teismų savivaldos patariamoji institucija, kurias vykdomoji valdžia galėtų atmesti tik motyvuotu sprendimu, bet ne priešingai, kai patarimo dėl jau parinkto kandidato vykdomosios valdžios institucija kreipiasi į teisminę valdžią. Tuo tarpu Lietuvoje teismų pirmininkus (išskyrus Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą) skiria Lietuvos Respublikos Prezidentas (nors ir Teisėjų tarybos patarimu), tačiau Teisėjų taryba gali rinktis tik iš tų kandidatų, dėl kurių į ją Respublikos Prezidentas kreipiasi. Taip pat manytina, kad teismų pirmininkai neturėtų būti įtraukti į karjeros siekiančių teisėjų atrankos procesą, neturėtų inicijuoti drausmės bylų teisėjams iškėlimo, atlikti tyrimų dėl asmenų paduotų skundų teisėjų atžvilgiu ir pan., nes tokie jų įgaliojimai kelia tiesioginį pavojų teisėjų nepriklausomumui. Todėl, vadovaujantis kompetencijų išskaidymo principu, šias jų funkcijas turėtų perimti teismų savivaldos institucijos. Dėl plačių pirmininkų įgaliojimų, siekiant išvengti interesų konflikto, įstatyme turėtų būti ribojama teismų pirmininkų galimybė būti renkama Teisėjų tarybos nariais. Nepriimtina situacija, kai teismo pirmininkas siūlo kelti drausmės bylą teisėjui, teikia karjeros siekiančių teisėjų atrankos komisijai ar teisėjų vertinimo komisijai nuomonę apie teisėjo darbą, po to pats dalyvauja Teisėjų tarybos sudėtyje priimant sprendimus dėl to paties teisėjo veiklos vertinimo ar patarimo Respublikos Prezidentui teisėjo karjeros klausimais. Tik tuo atveju, kai teisėjai įsitikinę, kad teisminė valdžia yra nepriklausoma, savarankiška, nėra veikiami kitų valdžių ar atskirų įtakingų politikų, tinkamai atstovauja teisminės valdžios institucijų ir jose dirbančių asmenų interesams, susijusiems su teisingumo vykdymo įgyvendinimu, kai pačioje teismų sistemoje kompetencijos yra išskaidytos, jie gali jaustis nepriklausomi ir tinkamai atlikti savo kaip teisėjo pareigas. Nuo to priklauso ir kitų garantijų tinkamas įgyvendinimas praktikoje – kandidatų į teisėjus atranka, teisėjų karjera, tinkamų teisėjams darbo sąlygų sudarymas ir socialinio materialinio pobūdžio garantijos.

Penkta, siekiant teisminės valdžios atvirumo visuomenei, bendradarbiavimo su kitomis valstybės valdžiomis, geros teismų sistemos vadybos, sprendžiant teismų sistemai aktualias problemas, į Teisėjų tarybos, galbūt kitaip pavadintos, sudėtį galėtų būti įtraukti ne tik teisėjai, bet ir kitų valstybės valdžių institucijų bei visuomenės atstovai – ne politikai. Nors Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės

9 d. nutarime nurodyta, kad Teisėjų tarybą, kaip teismų savivaldos instituciją, gali sudaryti tik teisėjai, tačiau Konstitucija nedraudžia formuoti kitas teismų savivaldos institucijas, kurių nariai gali būti ne tik teisėjai. Savaime tai ne tik nepažeistų teismų ir teisėjų nepriklausomumo, bet ir pasitarnautų pačiai teismų sistemai, nes kitų valdžios šakų atstovai žinotų teismų ir teisėjų poreikius ir problemas bei galėtų padėti jas spręsti. Tai, kad pagal Konstituciją dėl teisėjų paskyrimo, karjeros ir atleidimo Respublikos Prezidentui pataria nepriklausoma ir, pasak Konstitucinio Teismo, tik iš teisėjų turinti būti sudaryta teismų savivaldos institucija, nėra kliūtis nei suformuoti kitą teismų savivaldos instituciją iš teisėjų ir kitų institucijų bei visuomenės atstovų, nei į Teisėjų tarybos sudėtį įtraukti kitų valdžių ir visuomenės atstovus, kurie galėtų dalyvauti priimant sprendimus kitais, ne teisėjų korpuso formavimo, teismų sistemai aktualiais klausimais, pavyzdžiui, teismų finansavimo ir materialinio techninio aprūpinimo, teismų administravimo ir valdymo, patalpų, personalo, technologijų diegimo, teismų ir teisėjų apsaugos, teisėjų socialinių garantijų, teisėjų kvalifikacijos kėlimo ir t.t. Pažymėtina, kad kitų teismų savivaldos institucijų, kurių sudėtyje būtų ne tik teisėjai, sudarymo galimybė Konstitucinio Teismo formuojamoje oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje nėra paneigta. Minėta ir tai, kad panašų siūlymą Prezidento rinkimų kampanijos metu buvo pateikęs ir dabartinis Respublikos Prezidentas. Dar daugiau, iš tarptautinių dokumentų analizės matyti, kad tokias teismų savivaldos institucijas kaip teisėjų taryba gali sudaryti ne tik teisėjai – pakanka, kad teisėjai sudarytų daugumą. Mišrios sudėties tarybai netgi teikiamas prioritetas, tuo siekiant išvengti savanaudiškumo, savo interesų gynimo ir įsidarbinimo per pažintis bei siekiant geriau perteikti skirtingus visuomenės požiūrius. 2017 m. lapkričio 14 d. Tarptautinės teisėjų asociacijos priimtoje Visuotinėje teisėjų chartijoje įtvirtinta panaši idėja, jog

siekiant atstovauti įvairaus pobūdžio pilietinę visuomenę, Teismų taryboje gali būti narių, kurie nėra teisėjai, tačiau tokie nariai negali būti politikai. Jie turi turėti tokią pačią kvalifikaciją kaip teisėjai sąžiningumo, nepriklausomumo, nešališkumo ir įgūdžių požiūriu. Nei Vyriausybės, nei Parlamento narys tuo pačiu metu negali būti Teismų tarybos nariu (The Universal Charter of the Judge 2017).

## 6. IŠVADOS

1. Konstitucijos 112 straipsnio 5 dalyje numatyta speciali teisėjų institucija, patarianti Respublikos Prezidentui dėl teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų, yra viena svarbiausių Lietuvos teisminės valdžios savivaldos institucijų, kurios paskirtis yra apsaugoti tiek teismų sistemos, tiek teisėjų nepriklausomumą. Šios institucijos, kuri šiuo metu vadinama Teisėjų taryba, statusas ir sudėtis yra įtvirtinta Teismų įstatyme.

2. Teismų įstatymo nuostatos, reglamentuojančios Teisėjų tarybos sudėtį ir sudarymo tvarką, buvo ne kartą keičiamos, kol Konstitucinis Teismas 2006 m. gegužės 9 nutarime išaiškino, kad šią Konstitucijoje numatytą instituciją gali sudaryti tik teisėjai, o jos pirmininku *ex officio* negali būti nei vieno Lietuvos teismo vadovas.


3. Siekiant padidinti Teisėjų tarybos veiksmingumą užtikrinant teisminės valdžios ir teisėjų nepriklausomumą, siūlytina įtvirtinti draudimą Teisėjų tarybos pirmininku rinkti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo ir Lietuvos vyriausiojo teismo pirmininkus, sumažinti pernelyg didelę aukštesniųjų teismų teisėjų ir teismų pirmininkų įtaką teismų savivaldoje, nustatyti proporcingas visų teismų teisėjų atstovavimo kvotas, visus renkamus Teisėjų tarybos narius rinkti visuotiniame teisėjų susirinkime.

4. Nors Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad teisėjų korpuso formavimo klausimais Respublikos Prezidentui gali patarti tik iš teisėjų sudaryta institucija, vis dėlto Konstitucija nedraudžia formuoti kitas teismų savivaldos institucijas, kurių nariai gali būti ne tik teisėjai ar į Teisėjų tarybos sudėtį įtraukti kitų valdžių ir visuomenės atstovus, kurie galėtų dalyvauti priimant sprendimus kitais, ne teisėjų korpuso formavimo, klausimais. Tai ne tik nepažeistų teismų ir teisėjų nepriklausomumo, bet ir pasitarnautų pačiai teismų sistemai, nes kitų valdžios šakų atstovai žinotų teismų ir teisėjų poreikius ir problemas bei galėtų padėti jas spręsti.

#### LITERATŪROS SĄRAŠAS

- Lietuvos Respublikos Teismų įstatymas. 1994. Valstybės žinios. 46–851.
- Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas. 1998. Valstybės žinios. 38–1001.
- Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo pakeitimo įstatymas. 2002. Valstybės žinios. 17–649.
- Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 119, 120 ir 121 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2006. Valstybės žinios. 60–2121.
- Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 33, 34, 36, 38, 39, 42, 43, 47, 51, 55<sup>1</sup>, 57, 61, 63, 64, 69<sup>1</sup>, 81 straipsnių, IX skyriaus pavadinimo, 83, 84, 85, 86, 90, 98, 101, 103 straipsnių, XII skyriaus antrojo skirsnio pavadinimo, 106, 107, 108, 119, 120, 122, 124, 127, 128, 129, straipsnių pakeitimo ir papildymo, 89, 109, 110, 111, 112, 125 straipsnių pripažinimo netekusiais galios ir įstatymo papildymo 53<sup>1</sup>, 53<sup>2</sup> straipsniais ir IX skyriaus trečiuoju skirsniu įstatymas. 2008. Valstybės žinios. 81–3186.
- Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 119 straipsnio pakeitimo įstatymas. 2012. Valstybės žinios. 129–6476.
- Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo Nr. I-480 7, 36, 39, 45, 48, 53–1, 53–2, 54, 55–1, 57, 61, 63, 69–1, 76, 78, 84, 85, 88, 91–2, 91–3, 91–4, 91–5, 93, 94, 98, 101, 102, 106, 119, 121, 122, 124, 128, 130 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 44–1 straipsniu ir nauja VII dalimi ir 95 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. 2019. TAR. 12836.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas. Valstybės žinios. 101–2264.

- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas. Valstybės žinios. 109–3192.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas. Valstybės žinios. 51–1894.
- Opinion no. 10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society. Adopted by the CCJE at its 8th meeting in Strasbourg on 21–23 November 2007. <https://rm.coe.int/168074779b> [žiūrėta: 3.10.2020].
- European Charter on the Statute for Judges. 1998. <https://rm.coe.int/16807473ef> [žiūrėta: 3.10.2020].
- Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. Challenges, Reforms and Way Forward. Organization for Security and Cooperation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Meeting report. 2010. <http://www.osce.org/odihr/71178?download=true> [žiūrėta: 3.10.2020].
- Šinkūnas, Haroldas. 2004. *Teisėjų nepriklausomumo įtvirtinimas Lietuvos teisinėje sistemoje*. Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
- The Universal Charter of the Judge. Adopted by the IAJ Central Council in Taiwan on November 17th, 1999, updated in Santiago de Chile on November 14 th, 2017. [https://www.unodc.org/res/ji/import/international\\_standards/the\\_universal\\_charter\\_of\\_the\\_judge/universal\\_charter\\_2017\\_english.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_english.pdf) [žiūrėta: 3.10.2020].

*Anna Rakowska-Trela\** <https://orcid.org/0000-0002-2470-8893>

## NEZALEŻNOŚĆ SĄDU I NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIEGO POWOŁANEGO Z UDZIAŁEM KRS W KSZTAŁCIE USTALONYM NOWELIZACJĄ Z 8 GRUDNIA 2017 R. – PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

**Streszczenie.** Odrębność i niezależność władzy sądowniczej oraz niezawisłość sędziowska są koniecznymi cechami wyróżniającymi władzę sądenia. Niestety, w ostatnich latach w Polsce władze ustawodawcza i wykonawcza próbują uniemożliwić władzy sądowniczej kontrolowanie decyzji innych organów pod względem ich zgodności z konstytucją, a przez to prawidłowe, niezawisłe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Dzieje się to poprzez uchwalanie niekonstytucyjnych ustaw, „szachujących” sądy oraz poprzez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, co do którego składu i funkcjonowania zgłasza się wiele zasadniczych zastrzeżeń, potwierdzających niekonstytucyjną linię ustawodawcy. Jedną z najważniejszych kwestii, na których koncentruje się spór władzy politycznej z władzą sądowniczą, są nominacje sędziowskie. Konstytucyjność powołania i sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów wyłonionych w procedurze z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w myśl niekonstytucyjnej nowelizacji ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r., zaczęły być kwestionowane. Zagadnienie to stało się przedmiotem licznych wypowiedzi organów władzy sądowniczej: sądów powszechnych, Sądu Najwyższego czy Trybunału Konstytucyjnego. W niniejszym opracowaniu autorka stara się przedstawić wnioski płynące z orzeczeń wymienionych organów i ocenić je z punktu widzenia standardów formułowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja, władza sądownicza, sędzia, Trybunał Konstytucyjny, sąd, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

## INDEPENDENCE OF THE COURT AND INDEPENDENCE OF THE JUDGE APPOINTED WITH THE PARTICIPATION OF THE NATIONAL COUNCIL OF THE JUDICIARY IN THE FORM ESTABLISHED BY THE AMENDMENT OF 8TH DECEMBER 2017 – REVIEW OF CASE LAW

**Abstract.** The separateness and independence of the judiciary as well as the independence of judges are necessary features that distinguish the power of judgment. Unfortunately, in recent years in Poland, the legislative and executive authorities have been trying to prevent the judiciary from controlling decisions of other organs in terms of their compliance with the constitution,

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, arakowska@wpia.uni.lodz.pl.



and thus the proper, independent administration of justice. This is done through the adoption of unconstitutional laws that inhibit the courts and through the judgments of the Constitutional Tribunal, to the composition and functioning of which are raised many fundamental objections, confirming the unconstitutional line of the legislator. One of the most important issues on which the dispute between the political authority and the judiciary focuses are appointments of judges. The constitutionality of the appointment and performing the function by judges selected in the procedure with the participation of the National Council of the Judiciary, selected in accordance with the unconstitutional amendment to the Act on the National Council of the Judiciary of 8 December 2017, began to be questioned. This issue was the subject of numerous judgements: of common courts, of the Supreme Court, and the Constitutional Tribunal. In this study, the author tries to present the conclusions drawn from the decisions of the above-mentioned bodies and assess them from the point of view of the standards formulated in the case law of the Court of Justice of the EU and the European Court of Human Rights.

**Keywords:** Constitution, judicial power, judge, Constitutional Tribunal, court, European Tribunal of Human Rights, Court of Justice of the European Union.

Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP, sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Z kolei art. 178 ust. 1 przewiduje, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom, a więc ustanawia zasadę niezawisłości sędziów. Odrębność i niezależność władzy sądowniczej oraz niezawisłość sędziowska składają się na najbardziej zasadniczą cechę charakteryzującą władzę sądenia. Jak wskazują w opracowaniu poświęconym wymienionym zasadom Marcin Dąbrowski, Jarosław Szymanek, Marcin Michał Wiszowaty oraz Jacek Zalesny,

po pierwsze – musi istnieć przynajmniej jedna władza inna od pozostałych, obsadzanych w drodze selekcji *stricte* politycznej. Po drugie – władza ta bierze udział w procesie decyzyjnym wywierając na niego realny wpływ. [...] Udział władzy sądowniczej polega głównie na uprawnieniu do kontrolowania decyzji innych organów pod względem ich zgodności z konstytucją jako aktem o najwyższej mocy prawnej, której podlegają wszystkie segmenty podzielonej władzy (Dąbrowski i in. 2020, 9).

Niestety, w ostatnich latach władze ustawodawcza i wykonawcza próbują uniemożliwić władzy sądowniczej kontrolowanie decyzji innych organów pod względem ich zgodności z konstytucją, a przez to prawidłowe, niezawisłe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Dzieje się to poprzez uchwalanie niekonstytucyjnych ustaw, „szachujących” sądy oraz poprzez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, co do którego składu i funkcjonowania w nauce prawa i przestrzeni publicznej zgłasza się wiele zasadniczych zastrzeżeń, potwierdzające niekonstytucyjną linię ustawodawcy.

Jedną z najważniejszych kwestii, na których koncentruje się spór władzy politycznej z władzą sądowniczą, są nominacje sędziowskie. W atmosferze sprzeciwu środowisk prawniczych, przedstawicieli opozycji, opinii publicznej i instytucji europejskich, 8 grudnia 2017 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej

Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>, następnie pracujący nad ustawą Senat nie wniósł poprawek, Prezydent podpisał ją 20 grudnia 2017 r. i została ogłoszona 2 stycznia 2018 r. Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wprowadziła szereg istotnych zmian odnośnie do funkcjonowania tego organu.

Wśród tych najbardziej kontrowersyjnych i najpowszechniej krytykowanych należy wymienić, po pierwsze, zmianę trybu wyboru w skład KRS 15 sędziów (o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji) poprzez powierzenie ich wyboru Sejmowi spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę co najmniej 2000 obywateli<sup>2</sup> lub grupę co najmniej 25 sędziów, z wyjątkiem sędziów w stanie spoczynku (nowe art. 9a i 11a ustawy). Po drugie, ustawodawca przesądził o wspólnym charakterze kadencji członków KRS, wybieranych spośród sędziów przez Sejm (art. 9a ust. 1 oraz ust. 3). Trzecią kontrowersyjną nowością jest uregulowanie procedury wyboru sędziów-członków KRS w ten sposób, że są oni wybierani przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, przy czym głosuje się na listę ustaloną przez właściwą komisję sejmową (art. 11d ust. 4 i 5 znowelizowanej ustawy). W przypadku niedokonania wyboru w tym trybie Sejm wybiera sędziów-członków KRS bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na wspomnianą listę kandydatów (art. 11d ust. 6). Po czwarte, krytyce poddać należy także wygaszenie przez ustawodawcę w nowelizacji po upływie najpóźniej 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy (przy czym *vacatio legis* ustawy wynosiło 14 dni) kadencji 15 członków KRS wybranych spośród sędziów na podstawie dotychczasowych przepisów z uprzednim przeprowadzeniem w to miejsce wyboru nowych członków według nowych zasad (art. 6 i 10 ustawy nowelizującej).

Nie ulega wątpliwości, że znowelizowana 8 grudnia 2017 r. ustawa o KRS pozostaje w sprzeczności z szeregiem norm konstytucyjnych, zaprzecza istocie KRS i jej konstytucyjnym zadaniom. Na te okoliczności w swoich opiniach i stanowiskach zwracali uwagę eksperci<sup>3</sup>, a także liczne instytucje publiczne i podmioty, stojące na straży praworządności<sup>4</sup>. Niestety, te stanowiska i uwagi nie zostały uwzględnione przez którykolwiek z organów zaangażowanych w proces legislacyjny. Co więcej: procedura wyboru nowych sędziów-kandydatów do KRS, przeprowadzona po wejściu w życie nowelizacji, jedynie pogłębiła ocenę o niekonstytucyjności przeprowadzanych zmian.

<sup>1</sup> Dz. U. 2018, poz. 3, projekt zawarty w druku sejmowym nr 2002.

<sup>2</sup> Którzy ukończyli 18 rok życia oraz mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych.

<sup>3</sup> M.in. Marcin Matczak, Sławomir Patyra, Marek Chmaj oraz autorka niniejszego artykułu. Opinie dostępne na stronach Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002> [dostęp: 2.11.2020].

<sup>4</sup> Np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Naczelna Rada Adwokacka, Fundacja Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Nie powinna więc dziwić okoliczność, że konstytucyjność powołania i sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów wyłonionych w procedurze z udziałem KRS ukształtowanej w myśl nowelizacji 8 grudnia 2017 r. zaczęły być kwestionowane. Ponieważ sędziów powołanych w tych procedurach jest na skutek upływu czasu coraz więcej, problem nabiera wymiaru praktycznego. Powstaje bowiem oczywiste pytanie, jak należy potraktować wyrok wydany przez sędziego powołanego w niekonstytucyjnej procedurze?

Zanim przejdę do omówienia możliwości prawnych wyjścia z zaistniałego impasu, konieczne jest choćby skrótowe przedstawienie otoczenia prawnego, w tym przepisów obowiązującego prawa oraz orzecznictwa, do którego można sięgać i które trzeba uwzględnić. Poza wymienionymi przepisami Konstytucji, tj. 173, 178 ust. 1 oraz 179, trzeba jeszcze wziąć pod uwagę m.in. art. 2, 7, 10, 45 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiające zasady demokratycznego państwa prawnego, legalizmu, trójpodziału władz oraz zasadę prawa do sądu. Nie mniej istotny jest także art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (dalej: EKPC)<sup>5</sup>, ustanawiający prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, a nadto art. 2 TUE, stanowiący, że

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Trzeba wreszcie w katalogu tym ująć art. 47, 51 i 53 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE)<sup>6</sup>. Te ostatnie przepisy ustanawiają prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, w tym prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

Dla zupełności katalogu przepisów prawnych mogących mieć znaczenie dla analizy należy jeszcze wymienić art. 26 i 29 znowelizowanej ustawy o Sądzie Najwyższym, które przewidują m.in., że niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 29 § 3).

W opisanym stanie prawnym na temat kryteriów oceny skuteczności powołania sędziów w procedurze z udziałem KRS ukształtowanej w myśl nowelizacji z 8 grudnia 2017 r. wypowiedziało się wiele organów sądowych zarówno polskich, jak i międzynarodowych (europejskich). Jako pierwsze z najistotniejszych orzeczeń, mających znaczenie dla rozwikłania postawionego problemu prawnego,

<sup>5</sup> Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1.

należy wymienić na pewno wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielkiej Izby, dalej: TSUE) z 19 listopada 2019 r., wydany w przedmiocie pytań prejudycjalnych polskiego Sądu Najwyższego<sup>7</sup>. Omawiając ten wyrok, warto podzielić płynące z niego wnioski na trzy części. Na pierwszą z nich składają się powoływane przez TSUE zasady ogólne, jedynie w tym rozstrzygnięciu powtarzane, a wynikające z obowiązujących aktów prawnych i powszechnych, wspólnych państwom członkowskim standardów. W tym zakresie TSUE wskazał, że:

– Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądownictwa, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (akapit 120).

– Powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem skierających się przed nim interesów (akapit 123).

– Ponadto, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej (akapit 124).

– W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności. Zasady, o których mowa w punkcie 123 wyroku, powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (akapit 125).

W drugiej części TSUE dokonał analizy dotychczasowego orzecznictwa europejskiego i – odnosząc je do sformułowanych wcześniej standardów i zasad – wskazał, że:

– Ta wykładnia [...] znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) odnoszącym się do art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym to postanowienie wymaga, aby sądy były niezależne zarówno od stron, jak i od władzy wykonawczej i ustawodawczej (akapit 126).

– Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” w rozumieniu wspomnianego art. 6 ust. 1 EKPC,

---

<sup>7</sup> Sprawy: C-585/18, C-624/18 i C-625/18; zob. [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2643386#Footnote\\*](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2643386#Footnote*) [dostęp: 9.10.2020].

należy zwrócić uwagę m.in. na sposób powoływania jego członków i długość ich kadencji, na istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz na to, czy dany organ przejawia oznaki niezależności, przy czym w tym ostatnim względzie sprecyzowano, że stawką jest samo zaufanie, jakie każdy sąd powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym (akapit 127).

– Może być tak jednak wyłącznie, w szczególności, pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie (akapit 138).

W trzeciej części TSUE przełożył dotychczasowe wnioski, płynące z przepisów prawa i orzecznictwa, na realia polskie i stwierdził, że:

– Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć [...] znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych (akapit 139).

– Do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie – na podstawie wszystkich okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących zarazem okoliczności, w jakich członkowie KRS zostali wybrani, oraz sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczoną mu rolę – czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej (akapit 140).

– Sąd odsyłający powołuje się na szereg czynników, które jego zdaniem mogą wzbudzać wątpliwości co do niezależności KRS (akapit 141).

– W tym względzie, o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie (akapit 142).

– Przyjąwszy takie zastrzeżenie, należy wskazać, że wśród czynników wymienionych przez sąd odsyłający istotne do celów takiej całościowej oceny mogą okazać się następujące okoliczności: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie

wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ; a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie – nieprawidłowości, o których wspomina sąd odsyłający i których weryfikacji sąd ten będzie zobowiązany dokonać, jeśli zajdzie tego potrzeba (akapit 143).

– Do celów rzeczowej całościowej oceny sąd odsyłający może także zasadnie uwzględnić sposób, w jaki wspomniany organ wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej (akapit 144).

Na kanwie przytoczonego orzeczenia TSUE polski Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych po rozpoznaniu sprawy z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego podjął 23 stycznia 2020 r. uchwałę, w której orzekł m.in., 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 także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Na marginesie rozważań o przypadku Polski warto wspomnieć o toczącej się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii<sup>8</sup>, w której – nie wchodząc w szczegóły – obywatel Islandii zakwestionował sposób prowadzenia jego sprawy, a Sąd Najwyższy Islandii przyznał mu rację tylko częściowo, wskazując, że orzekający w sprawie sędzia nie był powołany właściwie, ale stwierdzenie tego faktu nie pozbawia go stanowiska sędziego. W skardze do ETPC Guðmundur Andri Ástráðsson zarzucił, że sędzia A.E. w nowo ustanowionym Sądzie Apelacyjnym Islandii, który uznał go winnym czynu zabronionego, oraz dwaj inni członkowie składu orzekającego nie zostali powołani zgodnie z prawem krajowym. Skarżący argumentował, że stawiany mu zarzut karny nie został rozpoznany przez „sąd ustanowiony ustawą”, czego wymaga art. 6 ust. 1 EKPC.

Rozstrzygając sprawę, ETPC zauważył, że zgodnie z jego ustalonym orzecznictwem celem wyrażenia „ustanowiony ustawą” w art. 6 ust. 1 Konwencji jest

<sup>8</sup> Skarga nr 26374/18, wyrok z dnia 12 marca 2019.



zapewnienie, „aby ustrój sądownictwa w demokratycznym społeczeństwie nie był zależny od uznania władzy wykonawczej, lecz regulowany prawem pochodzącym od Parlamentu”. Oznacza to w skrócie, że „stawką jest zaufanie, jakie sądy w demokratycznym społeczeństwie muszą wzbudzać w opinii publicznej” (akapit 99).

Trybunał przypomniał dawniejsze orzecznictwo, w tym m.in., że „koncepcja podziału władz pomiędzy egzekutywą a judykaturą nabiera w jego orzecznictwie rosnącego znaczenia”<sup>9</sup>. To samo odnosi się do „wagi zabezpieczenia niezawisłości sądownictwa”<sup>10</sup>. Na podstawie zatem przytoczonych zasad, biorąc pod uwagę również cel wymogu, aby sąd zawsze był ustanowiony ustawą, Trybunał uznał, że konieczne jest ustalenie, czy naruszenie stosownych norm krajowych w przedmiocie powoływania sędziów stworzyło realne ryzyko korzystania przez inne organy władz, w szczególności organy władzy wykonawczej, z nadmiernej swobody uznania podważającej integralność procesu nominacyjnego w zakresie, którego nie przewidywały obowiązujące wówczas normy krajowe.

Trybunał przywiązał też istotną wagę do faktu, że Sąd Najwyższy Islandii – najwyższy organ krajowego systemu sądownictwa – ustalił w trzech wyrokach, z których jeden został wydany w sprawie skarżącego, że przytoczone normy prawa krajowego zostały w procesie powołania czwórki konkretnych sędziów do Sądu Apelacyjnego, w tym A.E., naruszone.

Trybunał wyjaśnił, że co do zasady naruszenie przez sąd krajowych przepisów odnoszących się do ustanowienia i kompetencji organów sądownictwa prowadzi także do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Wynika stąd, że zawarte w tym samym przepisie zasady, m.in. że sąd winien być niezawisły i bezstronny, nie wymaga odrębnego badania, czy naruszenie zasady ustanowienia sądu ustawą skutkowało pozbawieniem rzetelnego procesu.

Naruszenia prawa krajowego przez organy władzy politycznej, potwierdzone przez Sąd Najwyższy, tkwiły w tym przypadku – jak ujął to ETPC – „w samym sercu” procesu selekcji kandydatów na wakujące stanowiska w nowym Sądzie Apelacyjnym, stanowiąc wadę o charakterze fundamentalnym w procesie powołania sędziów.

W świetle wszystkich powyższych elementów ETPC doszedł do wniosku, że procedura, w toku której A.E. została mianowana sędzią Sądu Apelacyjnego, wiązała się, biorąc pod uwagę charakter naruszeń proceduralnych prawa krajowego potwierdzonych przez Sąd Najwyższy Islandii, z rażącym naruszeniem obowiązujących norm. ETPC ustalił, że w procesie tym władza wykonawcza korzystała z nadmiernej swobody, nieprzewidzianej w obowiązującym ustawodawstwie, co do wyboru czwórki sędziów nowego Sądu Apelacyjnego, w tym A.E., w powiązaniu z nieprzestrzeganiem przez Parlament uprzednio uchwalonych

<sup>9</sup> Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii [WI], skargi nr 55391/98, 57728/98 i 74041/13, § 144, wyrok z 8 listopada 2018 r.

<sup>10</sup> Baka przeciwko Węgrom [WI], skarga nr 20216/12, § 165, wyrok z 23 czerwca 2016 r.



ram ustawowych mających gwarantować adekwatną równowagę między władzami wykonawczą a ustawodawczą w procedurze powołania sędziów. Proces ten wiązał się z uszczerbkiem dla zaufania, jakie w demokratycznym społeczeństwie sądownictwo musi budzić w opinii publicznej. Trybunał zatem skonkludował, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC.

Wracając na grunt polskiej perspektywy, na kanwie opisanego problemu i wymienionej uchwały SN w czasie ostatnich miesięcy do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło wiele wniosków i pytań prawnych, mających na celu kontrolę konstytucyjności przepisów k.p.c. oraz k.p.k., dotyczących składu sądu i wyłączenia sędziego. Wymienić tu choćby można: sprawę Kpt 1/20 (wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sejmem i Prezydentem RP a Sądem Najwyższym), sprawę K 2/20 (wniosek Prezydenta o kontrolę konstytucyjności art. 379 pkt 4 k.p.c. i art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 83 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym), sprawę K 3/20 (analogiczny wniosek KRS), sprawy P 2/20, P 22/19, P 13/19, połączone do wspólnego rozpoznania ze sprawą P 10/19 (pytania prawne wychodzące z Izby Dyscyplinarnej i z Izby Cywilnej SN, dotyczące kontroli konstytucyjności art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k., art. 41 § 1 w zw. z art. 42 § 1 k.p.k., art. 49 k.p.c.).

Należy zaznaczyć, że spośród wymienionych, w sprawie P 13/19 zapadł 2 czerwca 2020 r. wyrok, w którym TK orzekł, że art. 49 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Istotne znaczenie ma także wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., wydany w sprawie U 2/20, wszczętej na skutek wniosku Prezesa Rady Ministrów. Trybunał orzekł w nim, że uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. 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 Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1 EKPC.

Uzasadniając takie rozstrzygnięcie, TK ocenił, że badana uchwała SN stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego, podlegające kognicji TK. Ponadto w konsekwencji doszedł do wniosku, że uchwała ta jest sprzeczna z art. 179 Konstytucji, ponieważ – zdaniem TK – podważa ostateczny charakter tego przepisu w postaci skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Jest także niezgodna z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ponieważ nie można jej pogodzić z istotą prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a nadto z art. 183 ust. 1 Konstytucji dlatego, że SN wydał „niekonstytucyjne przepisy prawa w formie prawnej ustawowo przewidzianej dla sprawowania przez SN nadzoru nad sądami powszechnymi”. W ocenie TK uchwała ta pozostaje też w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego dlatego, że wprowadzono „w drodze zakwestionowanej

uchwały instytucję sędziego faktycznie, w zasadzie, w stanie spoczynku *ab initio*” Jej niezgodność z art. 4 ust. 3 TUE ma sprowadzać się do tego, że w uchwale SN „abstrahował od informacji kluczowej – w postaci konstytucyjnej regulacji procesu powoływania sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej”, zaś z art. 6 ust. 1 EKPC do tego, że

niezawisłość i bezstronność sądu opiera się w dużej mierze na powołaniu sędziego zgodnie z przepisami Konstytucji RP i na zasadzie nieusuwalności sędziego. Konstytucyjne i traktatowe prawo do sądu wyklucza zatem zmianę statusu sędziego przez akt podstawowy oraz modyfikację skutkującą powstaniem instytucji sędziego *de facto* w stanie spoczynku *ab initio*<sup>11</sup>.

Wynikły na tle uchwały składu połączonych Izb SN z 23 stycznia 2020 r. spór pomiędzy SN a TK ma znaczenie drugorzędne dla rozstrzygnięcia kwestii, czy w przypadku powołania sędziego orzekającego w procedurze z udziałem KRS ukształtowanej w myśl nowelizacji z 8 grudnia 2017 r. zachodzi 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. Dla udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytania nie trzeba bowiem odwoływać się ani do uchwały SN, ani wyroku TK. Wystarczy uwzględnienie zasad wynikających z art. 173, 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 EKPC w rozumieniu, jakie nadał im ETPC w wyroku z 12 marca 2019 r. oraz art. 47 KPP w rozumieniu wynikającym z wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., czyli właśnie odwołać się do takiej możliwości wykładni przepisu ustawowego, który da się pogodzić z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i wyznaczonymi nimi standardami. Warto podkreślić, że wręcz należy zgodzić się z tym fragmentem motywów TK, w którym stwierdza on, że

niezawisłość i bezstronność sądu opiera się w dużej mierze na powołaniu sędziego zgodnie z przepisami Konstytucji RP i na zasadzie nieusuwalności sędziego. Konstytucyjne i traktatowe prawo do sądu wyklucza zatem zmianę statusu sędziego przez akt podstawowy.

Dlatego, opierając się jedynie na przepisach konstytucji i ustaw (k.p.c., k.p.k.), a nadto stojących w hierarchii aktów prawnych ponad ustawami ratyfikowanych umów międzynarodowych, wyłączając stosowanie jakiegokolwiek aktu podstawowego, można stwierdzić – na podstawie przywołanych wcześniej standardów, sformułowanych przez ETPC i TSUE – że sędzia powołany w procedurze z udziałem KRS ukształtowanej w myśl nowelizacji z 8 grudnia 2017 r. warunkuje nienależytą obsadę 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.

---

<sup>11</sup> Zob. Komunikat wydany po ogłoszeniu wyroku; <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11041-uchwala-skladu-polaczonych-izb-cywilnej-karnej-oraz-pracy-i-ubezpieczen-spoecznych-sadu-najwyzszego-z-dnia-23-stycznia-2020-r-sygn-akt-bsa-i-4110-120> [dostęp: 2.11.2020].

Zgodnie bowiem z orzecznictwem ETPC w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” w rozumieniu wspomnianego art. 6 ust. 1 EKPC, należy zwrócić uwagę m.in. na sposób powoływania osób w nim zasiadających. Badając tę kwestię z punktu widzenia przywołanego przepisu Konwencji, sąd krajowy nie wchodzi w zakres wyroku TK, gdyż TK wskazał, że art. 6 ust. 1 EKPC wyklucza zmianę statusu sędziego przez akt podustawowy, z czym należy się zgodzić. Idąc jednak dalej w interpretacji art. 6 ust. 1 EKPC, należy ustalić, czy naruszenie stosownych norm krajowych w przedmiocie powoływania sędziów stworzyło realne ryzyko korzystania przez inne organy władz, w szczególności organy władzy wykonawczej, z nadmiernej swobody uznania podważającej integralność procesu nominacyjnego. Jeżeli tak, mamy do czynienia z rażącym naruszeniem obowiązujących norm konstytucyjnych i konwencyjnych.

Kontrolując, czy dany sędzia z uwagi na procedurę jego powołania warunkuje nienależytą obsadę 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. sąd krajowy nie narusza art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ponieważ nie podważa ostatecznego charakteru tego przepisu w postaci skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek KRS.

Warto na zakończenie wspomnieć, że SN wydał 25 czerwca 2020 r. postanowienie w sprawie I KZP 1/20, w którym odmówił podjęcia uchwały w odpowiedzi na pytanie Sądu Okręgowego w J., czy osoba powołana przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego w następstwie procedury zainicjowanej obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego jest osobą nieuprawnioną do orzekania w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k., mając na uwadze, że w procesie powołania uczestniczyła Krajowa Rada Sądownictwa, której skład osobowy został ukształtowany w wyniku wyboru przez Sejm 15 sędziów w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS i której działania budzą wątpliwości co do jej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej na mocy art. 186 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i polegających na staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co może prowadzić do naruszenia wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPC prawa do sądu oraz zasady skutecznej ochrony prawnej z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej. Jako argument sądowi pytającemu posłużyła wspomniana już wielokrotnie uchwała trzech izb SN. Trzeba jednak odnotować, że w wydanym na skutek pytania prawnego postanowieniu SN zupełnie nie odniósł się do problematycznego wyroku TK. Należy ocenić, że przyjęta w orzeczeniu strategia „ucieczki od problemu” nie jest właściwa i nie służy pewności prawa.

Na zakończenie należy zaznaczyć, że teza o niemożności jakiegokolwiek 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. Warto przypomnieć, że nawet decyzje suwerena co do ukształtowania osobowego organów władzy ustawodawczej (Sejm, Senat), wykonawczej (prezydent) i organów samorządu podlegają kontroli sądu (SN i sądy okręgowe rozstrzygają protesty wyborcze i orzekają o ważności wyborów). Skoro więc decyzje wyborcze suwerena podlegają kontroli sądowej co do ich zgodności z procedurami, tak samo musi być z obsadą innych organów państwa, nawet jeżeli akt powołania w tej sprawie wydaje prezydent. O tym warto pamiętać w kontekście problematycznego art. 29 § 3 ustawy o SN.

Podsumowując, należy wskazać, że orzecznictwo ETPC oraz TSUE formułuje jednoznaczne i oczywiste standardy warunkujące niezależność i odrębność sądów oraz niezawisłość sędziów. Konieczne jest więc interpretowanie przepisów prawa krajowego z uwzględnieniem opisanych reguł. W myśl standardów europejskich, aby sąd był niezależny a sędzia niezawisły, muszą być sformułowane odpowiednie zasady m.in. co do składu sądu, powoływania sędziów, powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Ponadto, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. W odniesieniu do sytuacji Polski to do sądu krajowego należy ustalenie – na podstawie wszystkich okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych – czy KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Powinności tej nie może uchylić żaden organ krajowy ani żaden przepis prawa krajowego, oznaczałoby to bowiem przekreślenie gwarancji niezależności i odrębności władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziowskiej.

## BIBLIOGRAFIA

- Chmaj, Marek. 2002. *Ekspertyza prawna w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002> [dostęp: 2.11.2020].
- Dąbrowski, Marcin, Szymanek, Jarosław, Wiszowaty, Marcin Michał, Zaleśny, Jacek. 2020. *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Miscellanea*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Matczak, Marcin. 2017. *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* (druk sejmowy nr 2002).
- Patyra, Sławomir. 2017. *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002> [dostęp: 2.11.2020].

Rakowska-Trela, Anna. 2017, *Opinia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją RP przedstawionej przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2002> [dostęp: 2.11.2020].

#### **AKTY PRAWNE**

Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, poz. 3.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 202.

#### **ORZECZNICTWO**

Wyrok ETPCz z 23 czerwca 2016 r., Baka przeciwko Węgrom [WI], skarga nr 20216/12.

Wyrok ETPCz z 8 listopada 2018 r., Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii [WI], skargi nr 55391/98, 57728/98 i 74041/13, § 144.

Wyrok ETPCz z 12 marca 2019 w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11040-uchwala-skladu-polaczonych-izb-cywilnej-karnej-oraz-pracy-i-ubezpieczen-spolecznych-sadu-najwyzszego-z-dnia-23-stycznia-2020-r-sygn-akt-bsa-i-4110-120> [dostęp: 2.11.2020].

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (Wielkiej Izby, dalej: TSUE) z 19 listopada 2019 r., wydany w przedmiocie pytań prejudycjalnych polskiego Sądu Najwyższego, sygn. akt C-585/18, C-624/18 i C-625/18, [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2643386#Footnote\\*](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2643386#Footnote*) [dostęp: 2.11.2020].



*Dovilė Pūraitė-Andrikienė\** <https://orcid.org/0000-0001-6964-1568>

## TEISĖS AKTO GALIOJIMO SUSTABDYMO INSTITUTAS LIETUVOS KONSTITUCINĖS JUSTICIJOS MODELyje

**Santrauka.** Lietuvos Respublikos Konstitucijos 106 straipsnio penktojoje dalyje nustatyta, kad Respublikos Prezidento teikimas Konstituciniam Teismui ar Seimo nutarimas ištirti, ar aktas sutinka su Konstitucija, sustabdo šio akto galiojimą. Teisės akto galiojimo sustabdymo institutas detaliau reglamentuojamas Konstitucinio Teismo įstatymo 26 straipsnyje. Vis dėlto pastarųjų metų Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija šio instituto taikymo klausimu teisininkų bendruomenėje ir viešojoje erdvėje susilaukia įvairių vertinimų. Šiame straipsnyje siekiama atskleisti Konstitucijos ir Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų, reglamentuojančių teisės akto galiojimo sustabdymo institutą, taip pat šio instituto sampratos formuojamos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje probleminius aspektus, bei pateikti siūlymus, kaip būtų galima tobulinti šį institutą reglamentuojantį teisinį reguliavimą.

**Pagrindiniai žodžiai:** Konstitucija, Konstitucinis Teismas, teisės akto galiojimo sustabdymas.

## THE SUSPENSION OF THE VALIDITY OF A LEGAL ACT IN THE CONSTITUTIONAL JUSTICE MODEL OF LITHUANIA

**Abstract.** Paragraph five of Article 106 of the Constitution of the Republic of Lithuania provides that, the presentation by the President of the Republic for the Constitutional Court or the resolution of the Seimas asking for an investigation into the conformity of an act with the Constitution shall suspend the validity of the act. The suspension of validity of legal act is regulated in more detail in Article 26 of the Law on the Constitutional Court. However, in recent years the practice of application of this institute and the concept of this institute formed in the jurisprudence of the Constitutional Court are receiving a very wide discussion in the Lithuanian legal community and in the public in general. This article seeks to reveal the problematic aspects of the provisions of the Constitution and the Law on the Constitutional Court regulating the institute of suspension of the validity of legal act, as well as the problematic aspects of the conception of this institute formed in the jurisprudence of the Constitutional Court and to make proposals on how to improve the legal framework governing this institute.

**Keywords:** Constitution, Constitutional Court, suspension of the validity of legal act.

---

\* Vilniaus universiteto Teisės fakulteto, Viešosios teisės katedros asistentė, socialinių mokslų daktarė, [dovile.purait@gmail.com](mailto:dovile.purait@gmail.com).



## INSTYTUCJA ZAWIESZENIA OBOWIĄZYWANIA AKTU PRAWNEGO W LITEWSKIM MODELU SĄDOWNICTWA KONSTITUCYJNEGO

**Streszczenie.** Artykuł 106 zd. 5 Konstytucji Republiki Litewskiej stanowi, że zwrócenie się przez Prezydenta lub Sejm do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktu z Konstytucją powoduje zawieszenie obowiązywania takiego aktu. Szczegółowa regulacja zawieszenia obowiązywania takiego aktu zawarta jest w art. 26 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym. Niemniej jednak w ciągu ostatnich lat orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego w kwestii stosowania tej instytucji stało się przedmiotem bardzo szerokiej dyskusji w litewskim środowisku prawniczym. Opracowanie ma na celu ukazanie problematycznych aspektów dotyczących z jednej strony przepisów Konstytucji i ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, które regulują instytucję zawieszenia obowiązywania aktu prawnego, a z drugiej – problematycznych aspektów związanych z rozumieniem tej instytucji, jaka jest kształtowana w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego. Na zakończenie autorka dąży do przedstawienia propozycji ulepszenia regulacji prawnej instytucji zawieszenia obowiązywania aktu prawnego.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja, Sąd Konstytucyjny, zawieszenie obowiązywania aktu prawnego.

### 1. ĮVADAS

Konstitucijos (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1992) 106 straipsnio penktojoje dalyje nustatyta, kad Respublikos Prezidento teikimas Konstituciniam Teismui ar Seimo nutarimas ištirti, ar aktas sutinka su Konstitucija, sustabdo šio akto galiojimą. Šis konstitucinis institutas detaliau reglamentuojamas Konstitucinio Teismo įstatymo (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas 1993) (toliau – KTĮ) 26 straipsnyje „Respublikos Prezidento, Seimo ir Vyriausybės aktų galiojimo sustabdymas”. Tačiau pastarųjų metų Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija šio instituto taikymo klausimu teisininkų bendruomenėje ir viešojoje erdvėje susilaukia itin plataus aptarimo. Diskutuojama įvairiais klausimais. Ką konkrečiai reiškia šis institutas? Kokius teisinius padarinius sukelia teisės akto galiojimo sustabdymas? Pagaliau, kodėl būtent tik Respublikos Prezidento ir Seimo kreipimaisi dėl teisės akto konstitucingumo stabdo teisės akto galiojimą? Kodėl tokių padarinių nesukelia kitų subjektų kreipimaisi?

Kai kurie šios problematikos elementai analizuoti V. Sinkevičiaus (Sinkevičius 2017, 50–66), taip pat šio straipsnio autorės darbuose (Pūraitė-Andrikienė 2017, 338–341; Pūraitė-Andrikienė 2020, 83–84), tačiau dažniausiai apie šį institutą tik trumpai užsimenama, kai analizuojama bendra Konstitucinio Teismo kompetencija. Taigi išsamių mokslo darbų, kuriuose būtų ieškoma atsakymo į paminėtus ir kitus probleminius teisės akto galiojimo sustabdymo instituto paskirties Lietuvos konstitucinės justicijos modelyje klausimus, stokojama.

Taigi šio darbo *objektas* – Konstitucijos ir KTĮ nuostatos, reglamentuojančios teisės aktų galiojimo sustabdymą, taip pat šio instituto sampratą atskleidžiančios Konstitucinio Teismo aktų nuostatos. *Straipsnio tikslas* – atskleisti Konstitucijoje ir KTĮ nuostatų, reglamentuojančių teisės akto galiojimo sustabdymo institutą, taip pat šio instituto sampratos formuojamos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje probleminius aspektus, bei pateikti siūlymus, kaip būtų galima tobulinti šį institutą reglamentuojantį teisinį reguliavimą. Siekiant įgyvendinti išsikelto tikslą darbe keliami ir sprendžiami šie *uždaviniai*: 1) atskleisti šio instituto paskirtį ir raidą Lietuvos konstitucinės justicijos modelyje; 2) išanalizuoti probleminius šio instituto taikymo aspektus Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje; 3) pateikti siūlymus kaip būtų galima tobulinti teisės akto galiojimo sustabdymo institutą reglamentuojantį teisinį reguliavimą.

Tyrimas atliktas derinant skirtingus, leidžiančius atskleisti tiek teorinę, tiek praktinę analizuojamų klausimų problematiką, *metodus* – dokumentų analizę, loginę, sisteminę, kritinę, lyginamąją, teleologinę, lingvistinę analizę.

## 2. TEISĖS AKTO GALIOJIMO SUSTABDYMAS: TEISINIO SAUGUMO PRINCIPAS VS. APSAUGA NUO NEPATAISOMŲ ŽALINGŲ PADARINIŲ

Minėta, kad pagal Konstitucijos 106 str. 5 d., Respublikos Prezidento teikimas Konstituciniam Teismui ar Seimo nutarimas ištirti, ar aktas sutinka su Konstitucija, sustabdo šio akto galiojimą. KTĮ 26 str. „Respublikos Prezidento, Seimo ir Vyriausybės aktų galiojimo sustabdymas“ šią nuostatą sukonkretina. Tai, kad šis institutas kelia neaiškumų atspindi ir šio KTĮ straipsnio pakeitimų gausa.

Šiame KTĮ straipsnyje nustatytas teisinis reguliavimas buvo koreguojamas net 5 kartus (daugiausiai iš visų KTĮ straipsnių<sup>1</sup>): 1) originalioje šio straipsnio redakcijoje buvo įtvirtinta galimybė sustabdyti tik Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktų galiojimą, 1996 m. priimtu KTĮ pakeitimo įstatymu 26 str. 1 d.; nustatyta galimybė sustabdyti taip pat ir Seimo priimtų teisės aktų galiojimą; 2) 1998 m. pakeitimo įstatymu KTĮ 26 str. 1 d. nustatyta, kad ne vėliau kaip per 3 dienas turi būti atliktas išankstinis medžiagos tyrimas ir tvarkomajame posėdyje išspręstas klausimas, ar priimti prašymą nagrinėti Konstituciniame Teisme ne tik tais atvejais, kai jis gauna Seimo nutarimą ištirti įstatymo ar kito Seimo akto atitikties Konstitucijai, bet ir tais atvejais, kai jis gauna Seimo nutarimą ištirti Prezidento ar Vyriausybės akto atitikties Konstitucijai ir įstatymams; 3) trečią kartą KTĮ 26 str. nustatyta Respublikos Prezidento, Seimo ir Vyriausybės aktų galiojimo sustabdymo tvarka tikslinta 2003 m. priimtu pakeitimo įstatymu, šiame straipsnyje nustatyta, kad ne vėliau kaip per 3 dienas turi būti atliktas išankstinis medžiagos tyrimas ir tvarkomajame posėdyje išspręstas klausimas, ar priimti

<sup>1</sup> Plačiau apie KTĮ pakeitimus žr. Pūraitė-Andriekienė 2017, 128–138.

prašymą nagrinėti Konstituciniame Teisme ne tik tais atvejais, kai Konstitucinis Teismas gauna Respublikos Prezidento teikimą ištirti, ar Vyriausybės aktas atitinka Konstituciją, bet ir tais atvejais, kai jis gauna Prezidento teikimą ištirti, ar Vyriausybės aktas atitinka įstatymus, KTĮ 26 str. 2 d. taip pat nustatyta pareiga skelbti apie teisės aktų galiojimo sustabdymą Konstitucinio Teismo interneto tinklalapyje; 4) 2012 m. pakeitimo įstatymu šis straipsnis keistas siekiant suderinti KTĮ nuostatas su Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatomis, t.y. Teisėkūros pagrindų įstatyme numčius, kad nuo 2013 m. kovo 1 d. teisės aktai ir informacija skelbiama ne leidinyje „Valstybės žinios“, šio leidinio priede „Informaciniai pranešimai“, o Teisės aktų registre, internete, KTĮ įtvirtinta, kad Konstitucinio Teismo pirmininko pranešimai dėl ginčijamo akto galiojimo sustabdymo ir dėl sustabdyto akto galiojimo atnaujinimo skelbiami Teisės aktų registre; 5) 2015 m. priimtu pakeitimo įstatymu 26 str. 1 d. padaryti tam tikri redakcinio pobūdžio pataisymai.

Taigi šis institutas patyrė ir pakankamai rimtų legislatyvinių korekcijų (1996 m., 1998 m., 2003 m. pakeitimais šis institutas buvo koreguojamas tikslinant jo objektą, t.y. teisės aktų, kuriems jis gali būti taikomas, sąrašą), tačiau vėlesnės šio instituto korekcijos KTĮ buvo daugiau redakcinio pobūdžio.

Dabar galiojančios redakcijos KTĮ 26 str. nustatyta, kad, gavus atitinkamą Respublikos Prezidento teikimą ar Seimo nutarimą, ne vėliau kaip per tris dienas turi būti nuspręsta, ar priimti prašymą nagrinėti; jei prašymas priimamas nagrinėti, Konstitucinio Teismo pirmininkas tuoj pat apie tai paskelbia Konstitucinio Teismo interneto svetainėje ir Teisės aktų registro tvarkytojui pateikia pranešimą, kuriame nurodo tikslų ginčijamo akto pavadinimą, jo priėmimo datą ir tai, kad pagal Konstitucijos 106 str. minėto akto galiojimas sustabdomas nuo šio pranešimo oficialaus paskelbimo Teisės aktų registre dienos iki Konstitucinio Teismo nutarimo dėl šios bylos paskelbimo.

Pirmaisiais veiklos metais Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje išaiškino kai kuriuos svarbius teisės akto galiojimo sustabdymo instituto bruožus<sup>2</sup>. Konstitucinis Teismas 1997 m. lapkričio 13 d. sprendime pažymėjo, kad apskritai įstatymų galiojimo sustabdymas yra nebūdingas įstatymų leidybai ir gali sukelti visuomenėje nestabilumo, nepasitikėjimo teisine sistema būseną, sudaryti prielaidas atsirasti teisės spragoms, tad taikomas tik retais, išimtiniais, Konstitucijoje numatytais atvejais. Šiame sprendime taip pat konstatuota, kad Konstitucijoje numatyti tik du atvejai, kai teisės akto (taigi ir įstatymo) galiojimas gali būti sustabdytas: pirma, pagal Konstitucijos 106 straipsnio ketvirtąją dalį „Respublikos Prezidento teikimas Konstituciniam Teismui ar Seimo nutarimas ištirti, ar aktas sutinka su Konstitucija, sustabdo šio akto galiojimą“; antra, Konstitucijos 145 straipsnyje nustatyta, kad esant ypatingoms sąlygoms – įvedus

---

<sup>2</sup> Vėlesnė Konstitucinio Teismo jurisprudencija šio instituto taikymo klausimu aptariama kitame šio straipsnio skyriuje.

karo ar nepaprastąją padėtį – gali būti laikinai apribojamos teisės ir laisvės, nurodytos Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35 ir 36 straipsniuose. Tai galėtų būti padaroma sustabdant atitinkamų įstatymų normų galiojimą. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad kitų įstatymo galiojimo sustabdymo atvejų Konstitucija nenumato.

Taigi pagal Konstitucinio Teismo oficialiąją doktriną, šis institutas gali būti taikomas itin retais (išimtiniais) atvejais, kurių baigtinis sąrašas yra numatytas Konstitucijoje. Svarbu pažymėti, kad šiame straipsnyje analizuojamas tik pirmasis iš minėtame Konstitucinio Teismo sprendime nurodytų atvejų, kai teisės akto galiojimas gali būti sustabdytas. Paminėtina, kad kai kurios Europos valstybės (pvz., Bulgarija, Čekija, Kipras, Latvija, Liuksemburgas, Portugalija, Prancūzija, Rumunija) siekdamos užtikrinti teisinio saugumo principą, savo teisės sistemoje tokio ar panašaus instituto nėra įtvirtinusios (European Commission For Democracy Through Law 2010, 38). Atsižvelgiant į tai, kad konstitucinės justicijos institucijos sprendimas sustabdyti teisės akto galiojimą turi *erga omnes* pasekmes, teisinio saugumo principo užtikrinimo kontekste atsargi Konstitucinio Teismo pozicija šio instituto, kaip išimtinės priemonės, taikymo klausimu suprantama ir pateisinama. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ne kartą konstatuota, kad iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylantys teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo, teisinio saugumo principai suponuoja valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 14 d. nutarimas).

Antra vertus, aptariamas teisės akto galiojimo sustabdymo institutas yra priskiriamas prie konstitucinių teismų taikomų laikinųjų apsaugos priemonių, kuri yra reikalinga siekiant užtikrinti, kad pareiškėjas ar visuomenė nepatirtų neatitaisomos žalos. Europos komisijos “Demokratija per teisę” (Venecijos komisijos) nuomone, konstituciniai teismai turi turėti įgaliojimus sustabdyti ginčijamo teisės akto galiojimą, jei toliau taikant teisės aktą grėstų didelė žala ar pažeidimai, kurių nebūtų galima ištaisyti vėliau konstatuojant, kad teisės aktas yra antikonstitucinis (European Commission For Democracy Through Law 2010, 38). Mokslinėje literatūroje atkreipiamas dėmesys, kad konstitucinio teismo sprendimas sustabdyti teisės akto (ypač įstatymo) galiojimą turi itin plačias *erga omnes* pasekmes, nors teisės akto konstitucingumas dar nėra įvertintas. Todėl tvirtinama, kad tik ypač didelė ir neatitaisoma žala pareiškėjui ar visuomenei gali būti pagrindas teisės akto (ypač įstatymo) galiojimo sustabdymui (Dürr 2016, 283).

Taigi apibendrinant galima konstatuoti, kad mokslo doktrinoje ir Venecijos komisijos studijose šio instituto paskirtis apibūdinama siekiu užskirsti kelią tam tikroms neigiamoms pasekmėms, kurios grėstų ir toliau taikant ginčijamą teisės aktą.

### 3. PROBLEMINIAI TEISĖS AKTO GALIOJIMO SUSTABDYMO INSTITUTO TAIKYMO ASPEKTAI LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIO TEISMO JURISPRUDENCIJOJE

Grįžtant prie padarinių, kurių siekiama išvengti teisės akto galiojimo sustabdymo instituto panaudojimu, visų pirma aptartinas Lietuvos teisininkų bendruomenėje įvairių vertinimų susilaukęs Konstitucinio Teismo 2020 m. gegužės 28 d. sprendimas „Dėl atsisakymo pagal pareiškėjos Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėjos Sigitos Rudėnaitės prašymą aiškinti Konstitucinio Teismo 2020 m. gegužės 13 d. sprendimą ir Konstitucinio Teismo pirmininko 2020 m. gegužės 13 d. pranešimą”.

Pareiškėja prašė

išaiškinti, kokius konkrečius padarinius teisėjos Sigitos Rudėnaitės, kaip atleistosios Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininkės, statuso ir teisių bei pareigų atžvilgiu sukėlė Konstitucinio Teismo 2020 m. gegužės 13 d. sprendimas, kuriuo priimtas LR Seimo 2020 m. gegužės 7 d. nutarime išdėstytas prašymas ištirti LR Seimo ir LR Prezidento aktų nuostatų atitiktį LR Konstitucijai ir sustabdytas šių teisės aktų galiojimas, ir šio sprendimo pagrindu paskelbtas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininko 2020 m. gegužės 13 d. pranešimas.

Aptariamam sprendimui atsisakyta priimti S. Rudėnaitės prašymą, nes Konstitucinio Teismo ir jo pirmininko aktai, kuriuos prašyta išaiškinti, nėra baigiamieji aktai, kuriais išnagrinėjama byla, taip pat dėl to, kad prašymą pateikė asmuo, neturintis teisės kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu oficialiai išaiškinti Konstitucinio Teismo nutarimą, išvadą ar sprendimą.

Prieš išsamesnį šio sprendimo nuostatų aptarimą, visų pirmą tikslinga trumpai pristatyti aplinkybes, kuriomis S. Rudėnaitė buvo atleista iš pareigų. Teisiniu požiūriu kuriozinė situacija dėl S. Rudėnaitės atleidimo iš pareigų susiklostė kai Seimas 2020 m. balandžio 21 d. atskirai balsavo už du atitinkamo Seimo nutarimo klausimus: pirmuoju klausimu jis nusprendė atleisti S. Rudėnaitę iš Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininkės pareigų (slapto balsavimo rezultatai: 68 Seimo nariai – už atleidimą, 34 – prieš, susilaikė 17), o po to balsavo už antrą nutarimo straipsnį „paskirti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėją S. Rudėnaitę Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininke”, kurio priėmimui pritrūko balsų (slapto balsavimo rezultatai: 52 Seimo nariai balsavo už paskyrimą, 46 – prieš, o 23 susilaikė). Taigi Seimas ne tik nepaskyrė šios Aukščiausiojo Teismo teisėjos į šio Teismo pirmininkės pareigas, bet ir atleido ją iš užimamų šio teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininkės pareigų, o kartu ir iš laikinosios šio teismo pirmininkės pareigų, kurias ji laikinai ėjo pagal Teismų įstatymą.

Ši situacija susilaukė itin aštrios kritikos teisininkų bendruomenėje ir plačiojoje visuomenėje. Reaguodamas į tai, 2020 m. gegužės 7 d. Seimas, priėmė nutarimą kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti savo 2020 m. balandžio

21 d. nutarimo atitiktį Konstitucijai. Minėta, kad šis Seimo *in corpore* kreipimasis į Konstitucinį Teismą sustabdė ginčijamo Seimo nutarimo galiojimą.

Kaip minėta, mokslo darbuose, Venecijos komisijos studijose teisės akto galiojimo sustabdymo instituto paskirtis apibūdinama siekiu užskirsti kelią tam tikroms neigiamoms pasekmėms, kurios grėstų ir toliau taikant ginčijamą teisės aktą. Lietuvos teisininkų bendruomenėje taip pat dominavo požiūris, kad minėto Seimo nutarimo galiojimo sustabdymas sustabdys ir ginčijamo akto sukeltas teises pasekmes (šiuo atveju – atleisti teisėją iš minėtų pareigų). Pvz., V. Nekrošius tvirtino, jog „būtų visiškai teisinga, kad iki Konstitucinis Teismas galutinai išspręs situaciją, būtų atkurta iki ginčijamo akto buvusi *status quo*” (Delfi 2020). E. Šileikio nuomonė, „laikiniai išnyko kliūtis minėtai teisėjai toliau eiti anksčiau eitas teismo skyriaus pirmininkės pareigas (ir jų pagrindu laikinos LAT pirmininkės pareigas)” (Šileikis 2020). V. Vaičiailio nuomone,

šio konstitucinio instituto pritaikymas aptariamam atvejui reiškia, kad Seimo nutarimas kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl 2020 m. balandžio 21 d. Seimo nutarimo (kuriuo teisėja S. Rudėnaitė buvo atleista iš Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininkės pareigų) konstitucingumo, atkūrė iki pastarojo Seimo nutarimo egzistavusią teisinę situaciją, t. y. teisėja S. Rudėnaitė 2020 m. balandžio 21 dieną vėl pradėjo eiti Civilinių bylų skyriaus pirmininkės ir laikinosios Aukščiausiojo Teismo pirmininkės pareigas (Vaičiailis 2020).

Vis dėlto V. Sinkevičius dėl šios situacijos ir apskritai dėl aptiamo instituto paskirties pateikė kitokią nuomonę. Jo tvirtinimu,

tai, kad Konstitucinis Teismas priėmė nagrinėti Seimo prašymą, sustabdo teisės akto galiojimą, bet neatstato teisinių pasekmių, kurios kilo iš to teisės”, „situacija yra įšaldoma, situacija lieka tokia, kokia tam momentui yra, o ji tokia, kad ji atleista. Tol, kol teismas neišsprendė kitaip, laikoma, kad viskas, kas įvyko pagal tą teisės aktą iki įšaldymo, yra teisėta (Delfi 2020).

Grįžtant prie Konstitucinio Teismo 2020 m. gegužės 28 d. sprendimo, pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas laikėsi pastarosios pozicijos. Sprendime konstatuota, kad Konstitucijos 106 straipsnio 5 dalyje numatytas teisės akto galiojimo sustabdymas tais atvejais, kai dėl šio akto atitikties Konstitucijai į Konstitucinį Teismą kreipiasi Respublikos Prezidentas arba Seimas savo nutarimu, savaime nepaneigia iš Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalies kylančios ginčijamo teisės akto konstitucingumo ir jo taikymo padarinių teisėtumo prezumpcijos. Kartu Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Seimo 2020 m. balandžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėjos Sigitos Rudėnaitės atleidimo iš šio teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko pareigų” jau sukėlė teisinius padarinius – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėja S. Rudėnaitė yra atleista iš šio teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko pareigų.

Sprendime taip pat pažymėta, kad Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucinio Teismo sprendimas priimti pareiškėjo Seimo prašymą ir atitinkamo teisės akto galiojimo sustabdymas priėmus prašymą nepanaikina ir nepakeičia įvykusių teisinių padarinių.



Apibendrinamas Konstitucinis Teismas konstatavo, kad jo 2020 m. gegužės 13 d. sprendimu priėmus pareiškėjo Seimo prašymą ištirti, ar *inter alia* Seimo 2020 m. balandžio 21 d. nutarimas neprieštarauja Konstitucijai ir Teismų įstatymui, šio nutarimo galiojimo sustabdymas nereiškia, kad panaikinami ar pakeičiami įvykę teisiniai padariniai – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėjos S. Rudėnaitės atleidimas iš šio teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko pareigų, t.y. Seimo 2020 m. balandžio 21 d. nutarimo galiojimo sustabdymas negali būti aiškinamas kaip suteikiantis teisėjai S. Rudėnaitėi teisę eiti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko pareigas, kol Konstitucinis Teismas neišnagrinėjo konstitucinės justicijos bylos pagal pareiškėjo Seimo prašymą ir nėra įsigaliojęs šioje byloje priimtas Konstitucinio Teismo nutarimas dėl *inter alia* Seimo 2020 m. balandžio 21 d. nutarimo atitikties Konstitucijai ir (arba) Teismų įstatymui.

Toks Konstitucinio Teismo išaiškinimas susilaukė kritikos teisininkų bendruomenėje. E. Šileikis aptardamas tokią Konstitucinio Teismo poziciją pabrėžė, kad „sukūrus šį naują precedentą ateityje galėtų kilti gerokai sudėtingesnių problemų dėl vieno ar kito akivaizdžiai abejotino Seimo individualaus akto galiojimo sustabdymo padarinių ir ankstesnės tame akte negatyviai nurodyto asmens teisinės padėties atsikūrimo” (Šileikis 2020). V. Vaičaitis vertindamas tokį Konstitucinio Teismo teisės aktų galiojimo instituto paskirties išaiškinimą apskritai suabejojo šio instituto prasingumu tvirtindamas, kad: „jei sakytume, kad Konstitucijos žodžiai sustabdo šio akto galiojimą” reiškia tik kažkokį formalų teisinį akto suspendavimą, bet galėtų palikti galioti šio ginčijamo akto sukeltas pasekmes teisiniams santykiams ir žmogaus teisėms, sunku būtų suprasti, kam apskritai Konstitucija numato šį „teisės akto galiojimo sustabdymo institutą” (Vaičaitis 2020).

Šiame kontekste paminėtina, kad Vilniaus apygardos teismas 2020 m. birželio 26 d. nutartimi tenkino ieškovės S. Rudėnaitės prašymą dėl laikinųjų apsaugos priemonių taikymo ir grąžino S. Rudėnaitę į Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininkės pareigas, iki bus priimtas teismo procesinis sprendimas dėl ginčo esmės. Teismas pažymėjo, kad Konstitucinio Teismo 2020 m. gegužės 28 d. sprendime pateikti išaiškinimai, susiję su Seimo nutarimo galiojimu ir jo laikinu sustabdymu, nekliudo ginčą nagrinėjančiam bendrosios kompetencijos teismui taikyti ieškovės šioje byloje prašomą laikinąją apsaugos priemonę. Šioje nutartyje pažymėta, kad nagrinėjamu atveju prašymas taikyti laikinąsias apsaugos priemones yra siejamas su teisiųjų santykių laikinu sureguliuavimu, asmenų teisių apsaugos ir ginčo teisiųjų santykių normalaus funkcionavimo užtikrinimu, kol nėra priimtas ir įsiteisėjęs teismo sprendimas. Teismas taip pat konstatavo, kad tokiu būdu būtų išvengta šiuo atveju tikėtinų teismų sistemos nepriklausomumo pažeidimų. Vilniaus apygardos teismo nuomone, susiklosčiusios faktinės situacijos laikinai nesureguliuavus, būtų sutrikdyta Lietuvos Aukščiausiojo Teismo darbo organizavimo tvarka bei yra tikimybė, kad kiltų neproporcinga žala, susijusi su Lietuvos valstybės turiniais interesais.



Iš tiesų toks Konstitucinio Teismo<sup>3</sup> išaiškinimas, atribojantis teisės akto galiojimo sustabdymo instituto pritaikymą nuo ginčijamo teisinio reguliavimo sukiamų padarinių, gali kelti pagrįstu abejonų dėl šio instituto prasmingumo. Ypač atsižvelgiant į tai, kad, kaip minėta, mokslinėje literatūroje pabrėžiama, kad šio instituto paskirtis ir yra užskirti kelią, asmens ar visuomenės patiriamai žalai, t.y. tam tikriems neigiamiems padariniams, kol tikrinamas teisės akto konstitucingumas. Nors straipsnio autorė iš dalies pritaria Konstitucinio Teismo pozicijai dėl to, kad teisės akto galiojimo sustabdymas nepanaikina ir nepakeičia įvykusių teisinių padarinių. Tačiau abejoja, ar tikslinga sutapatinti dvi skirtingas situacijas: padarinių panaikinimą/pakeitimą ir laikiną padarinių sustabdymą kol bus išnagrinėtas teisės akto konstitucingumo klausimas.

Tačiau galbūt Lietuvos konstitucinės justicijos modelyje teisės akto galiojimo sustabdymas atlieka kažkokią kitą funkciją? Teisės moksle buvo diskutuojama (Sinkevičius 2017; Pūraitė-Andrikienė 2017, 338–341) dėl to, ar galima teisės aktą, kurio galiojimas sustabdytas, pripažinti netekusiu galios arba keisti? Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendime, kuriuo priimtas nagrinėti Seimo prašymas ištirti Respublikos Prezidento dekreto nuostatų konstitucingumą, konstatuota, kad šio prašymo priėmimas sustabdo minėto Respublikos Prezidento dekreto atitinkamų nuostatų galiojimą, tačiau nepanaikina ir nepakeičia minėtų jau įvykusių teisinių padarinių. Kaip matyti, šiame sprendime Konstitucinis Teismas taip pat atribojo teisės akto galiojimo sustabdymą nuo ginčijamo teisinio reguliavimo padarinių, tačiau Teismas įvardijo kitą šio instituto paskirtį – tol, kol nebus priimtas atitinkamas Konstitucinio Teismo nutarimas dėl šio Respublikos Prezidento dekreto nuostatų atitikties Konstitucijai (galimai – ir įstatymams) ir apie tai nebus oficialiai paskelbta, Respublikos Prezidentas tuo metu negali pakeisti, papildyti ar panaikinti sustabdyto teisinio reguliavimo (Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimas).

Tokio reikalavimo tikslas – neleisti institucijai, išleidusiai ginčijamą teisės aktą išvengti bylos nagrinėjimo Konstituciniame Teisme. Juk tyrimas konstitucinės justicijos byloje gali būti jau pasistūmėjęs, eikvojami Konstitucinio Teismo resursai ir kt.

Tačiau naujausioje savo jurisprudencijoje nuo šio aiškinimo Konstitucinis Teismas nukrypo. Konstituciniam Teismui gavus Respublikos Prezidentės 2016 m. kovo 18 d. prašymą ištirti Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 12 d.“ nutarimo Nr. 343 „Dėl Specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų patvirtinimo“ pakeitimo atitiktį Konstitucijai ir

---

<sup>3</sup> Šiame kontekste reikėtų pažymėti, kad Konstitucinis Teismas 2020 m. rugsėjo 2 d. nutarimu pripažino, kad teisės aktai, susiję su Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininkės atleidimu iš pareigų, prieštarauja Konstitucijai ir Teismų įstatymui. Nutarime konstatuota, kad nuo šio Konstitucinio Teismo nutarimo oficialaus paskelbimo (įsigaliojimo) dienos Aukščiausiojo Teismo teisėja S. Rudėnaitė eina Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko pareigas.

įstatymams pagal priėmimo tvarką, šio teisės akto galiojimas buvo sustabdytas. Vis dėlto rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui, nepaisant to, kad šio akto galiojimas buvo sustabdytas, Vyriausybė šį aktą pripažino netekusiu galios. Aptariamoje byloje suinteresuotam asmeniui panaikinus ginčijamą teisės aktą, Konstitucinis Teismas, pasirėmęs savo ankstesne pozicija dėl negaliojančių aktų tyrimo, konstatavo, kad kadangi ginčijamas teisės aktas yra pašalintas iš teisės sistemos, jo atitikties Konstitucijai ir įstatymams tyrimas pagal priėmimo tvarką būtų savitiksliis, ir konstitucinės justicijos byla šioje dalyje nutraukė (Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimas).

Tačiau V. Sinkevičiaus nuomone, Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimo nuostata – kol nebus priimtas Konstitucinio Teismo sprendimas dėl Respublikos Prezidento dekreto atitikties Konstitucijai, Respublikos Prezidentas tuo metu negali pakeisti, papildyti ar panaikinti sustabdyto teisinio reguliavimo – buvo susijusi tik su to meto konkrečia teisine situacija: Konstitucinis Teismas neleido Seimui atšaukti savo sprendimo laikyti įstatymą nepriimtu, o Respublikos Prezidentui neleido atšaukti savo dekreto dėl įstatymo grąžinimo Seimui pakartotinai svarstyti, nes Seimas jau apsvarstė dekretą ir, kaip minėta, nutarė laikyti įstatymą nepriimtu. Anot šio autoriaus, Konstitucinis Teismas laikosi požiūrio, kad minėta 2008 m. sausio 8 d. sprendimo nuostata nėra oficiali konstitucinė doktrina. Todėl Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarime „Vijūnėlės dvaro“ byloje nerasime nuorodos į minėtą Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimą ir į cituotą sprendimo nuostatą (Sinkevičius 2017, 57–58).

V. Sinkevičius taip pat pabrėžia, kad Konstitucinis Teismas pripažino, jog Vyriausybė galėjo panaikinti savo nutarimą, kurio galiojimas buvo sustabdytas pagal Konstitucijos 106 straipsnio ketvirtąją dalį (Respublikos Prezidento kreipimasis į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės nutarimo atitikties Konstitucijai sustabdo Vyriausybės nutarimo galiojimą), reiškia, kad Konstitucinis Teismas suformavo oficialią konstitucinę doktriną: Konstitucija nedraudžia teisėkūros subjektams panaikinti, pakeisti ar papildyti savo išleistų įstatymų ir kitų teisės aktų, kurių galiojimas sustabdytas pagal Konstitucijos 106 straipsnio ketvirtąją dalį (Sinkevičius 2017, 59).

Šio straipsnio autorės nuomone, teisės akto galiojimo sustabdymas turėtų apimti ir tai, kad to teisės akto negalima jokiū būdu modifikuoti, t. y. keisti ar naikinti. Visų pirma todėl, kad priešinga pozicija leidžia institucijai, išleidusiai ginčijamą teisės aktą išvengti bylos nagrinėjimo Konstituciniame Teisme. Antra, jeigu teisės aktą, kurio galiojimas sustabdytas, galima pripažinti netekusiu galios arba keisti tuomet apskritai neaišku, kokia šio Lietuvos konstitucinės justicijos modelyje įtvirtinto instituto prasmė.

Atkreiptinas dėmesys, kad tai, kad nėra aišku ką konkrečiai reiškia teisės akto galiojimo sustabdymas rodo ir kiti šio instituto taikymo atvejai. Pvz., Konstituciniam Teismui teko „suktis iš situacijos“ gavus Seimo prašymą

ištirti, ar Konstitucijos 125 str. pakeitimo įstatymas pagal priėmimo tvarką neprieštarauja Konstitucijai. Konstituciniam Teismui 2013 m. lapkričio 13 d. sprendimu priėmus pareiškėjo – Seimo prašymą ištirti, ar Konstitucijos 125 str. pakeitimo įstatymas pagal priėmimo tvarką neprieštarauja Konstitucijai, pagal Konstitucijos 106 str. 4 d., buvo sustabdytas būtent 2006 m. priimto Konstitucijos 125 str. pakeitimo įstatymo galiojimas. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad ginčijamo įstatymo galiojimo sustabdymas nereiškia, kad kartu įsigalioja Konstitucijos 125 straipsnio redakcija, galiojusi iki ginčijamo Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo įstatymo įsigaliojimo; tai taip pat nereiškia, kad suvaržomas iš Konstitucijos 67 straipsnio 2 punkto kylantis Seimo įgaliojimas įstatymu reguliuoti Lietuvos banko veiklą ir šio straipsnio 11 punkte nustatytas įgaliojimas skirti ir atleisti Lietuvos banko valdybos pirmininką.

Apibendrintai galima konstatuoti, kad Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje atskleisdamas šio instituto turinį kol kas akcentavo tai, ko teisės akto galiojimo sustabdymas nereiškia ar neapima. Tačiau šio Teismo jurisprudencijoje dar nėra aiškiai atskleista kas į šio instituto turinį įeina. Manytina, kad didele dalimi aptartos teisės akto galiojimo instituto taikymo problemos yra nulemtos šį institutą reglamentuojančio teisinio reguliavimo.

#### **4. SIŪLYMAI DĖL LIETUVOS KONSTITUCINĖS JUSTICIJOS MODELyje ĮTVIRTINTO TEISĖS AKTO GALIOJIMO SUSTABDYMO INSTITUTO KOREGAVIMO**

Aptartos teisės aktų galiojimo sustabdymo instituto taikymo problemos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suteikia pagrindą samprotauti dėl jų reglamentuojančio teisinio reguliavimo pagrįstumo ir svarstyti apie jo tobulinimo galimybes.

Pirma, atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos konstitucinės justicijos modelyje Konstitucinis Teismas neturi diskrecijos teisės akto galiojimo sustabdymo instituto klausimu: gavus atitinkamą Respublikos Prezidento teikimą ar Seimo nutarimą, jei prašymas priimamas nagrinėti, Konstitucinio Teismo pirmininkas Teisės aktų registro tvarkytojui pateikia pranešimą, kuriame nurodo tikslų ginčijamo akto pavadinimą, jo priėmimo datą ir tai, kad pagal Konstitucijos 106 str. minėto akto galiojimas sustabdomas. Tuo tarpu Venecijos komisijos nuomone, teisę nuspręsti ar taikyti tokią priemonę turėtų turėti patys konstituciniai teismai. Diskrecijos laisvė šiuo klausimu palikta, *inter alia*, Austrijos, Albanijos, Armėnijos, Belgijos, Bosnijos-Hercegovinos, Kroatijos, Gruzijos, Vokietijos, Lenkijos, Serbijos, Slovėnijos, Ispanijos konstituciniams teismams (European Commission for Democracy Through Law 2010, 38).

Antra, diskutuotinas ir kitas šio instituto elementas, t.y. kodėl būtent tik Seimo ir Respublikos Prezidento kreipimaisi sukelia tokius teisinius padarinius – stabdo

ginčijamo akto galiojimą? Kodėl tokių teisinių padarinių nesukelia 1/5 Seimo narių grupės, teismų ar Vyriausybės kreipimais į Konstitucinį Teismą? O nuo 2019 m. ir Konstitucijos 106 straipsnio ketvirtojoje dalyje nurodytų asmenų prašymai? Juk Konstituciniam Teismui pripažinus, jog atitinkamoje konstitucinės justicijos byloje ginčijamas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai ar kitam aukštesnės galios teisės aktui, tokio nutarimo teisiniai padariniai bus vienodi nepriklausomai nuo subjekto, inicijavusio teisės akto konstitucingumo patikrą. Galbūt įtvirtindami tokią nuostatą Konstitucijos kūrėjai siekė parodyti išskirtinę pagarbą Prezidentui ir Seimui kaip aukščiausioms valstybės institucijoms. Tokiu būdu taip pat tikriausiai tam tikra prasme siekta užtikrinti valdžių padalijimo principą. Pvz., Seimas neturi jokių įgaliojimų dalyvauti Vyriausybės ar Prezidento aktų teisėkūros procese, tačiau kreipdamasis į Konstitucinį Teismą jis gali sustabdyti atitinkamo Vyriausybės ar Prezidento akto galiojimą. Tai galima vertinti kaip tam tikrą stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementą (Pūraitė-Andrikienė 2017, 338–339). Vis dėlto manytina, kad atsižvelgiant į šio instituto prasmę ir paskirtį, tikrai ne subjektai, kurie kreipėsi dėl tam tikro akto konstitucingumo, turėtų lemti teisės akto galiojimo sustabdymo poreikį. Todėl šio instituto taikymas neturėtų būti diferencijuojamas pagal subjektus, kurie kreipėsi dėl teisės akto konstitucingumo.

Trečia, grįžtant prie padarinių, kurių siekiama išvengti teisės akto galiojimo sustabdymo instituto panaudojimu, siūlytina, kad kriterijus lemiantis teisės akto galiojimo sustabdymo poreikį turėtų būti tam tikros neigiamos pasekmės, kurios grėstų ir toliau taikant atitinkamą teisės aktą. T. y. kaip minėta pirmojoje šio straipsnio dalyje tai turėtų būti didelių nepataisomų pasekmių grėsmė pareiškėjui ar visuomenei.

Kaip pavyzdį galima pateikti Slovakijos Konstitucijos 125 str. 2 d. nustatytą teisinį reguliavimą, pagal kurį Konstitucinis Teismas priėmęs prašymą ištirti teisės akto konstitucingumą gali sustabdyti ginčijamą teisės aktą, jų dalių arba kai kurių nuostatų galiojimą, jeigu tolesnis jų taikymas galėtų pažeisti pagrindines teises ir laisves, jeigu yra didelė ekonominės žalos arba kitų didelių nepataisomų pasekmių grėsmė (Constitution of the Slovak Republic 1992). Atkreiptinas dėmesys, kad pagal šias Slovakijos Konstitucijos nuostatas Konstituciniam Teismui paliekama diskrecijos laisvė nuspręsti, ar stabdyti atitinkamo akto galiojimą, šio instituto panaudojimo poreikis nėra siejamas su subjektais padavusiais prašymą dėl teisės akto konstitucingumo, kriterijus lemiantis teisės akto galiojimo poreikį yra tam tikros neigiamos pasekmės kurios grėstų ir toliau taikant atitinkamą teisės aktą. Manytina, kad toks teisinis reguliavimas yra racionalesnis nei įtvirtintas Lietuvos konstitucinės justicijos modelyje.

Taigi siūlytina Konstitucijoje ir KTĮ įtvirtintą teisės akto galiojimo sustabdymo institutą modifikuoti atsižvelgiant į tai, kad kriterijus, lemiantis teisės akto galiojimo sustabdymą, turėtų būti tam tikros neigiamos pasekmės, kurios grėstų ir toliau taikant atitinkamą teisės aktą, bet ne subjektai kurie padavė prašymą dėl teisės akto konstitucingumo, taip pat paliekant Konstituciniam

Teismui diskrecijos laisvę nuspręsti, kada šio instituto panaudojimas yra reikalingas. Toks reguliavimas labiau užtikrintų balansą tarp dviejų konkuruojančių vertybių: teisinio saugumo principo ir pareiškėjo bei visuomenės apsaugos nuo nepataisomos žalos.

## 5. IŠVADOS

1. Pagal Konstitucinio Teismo oficialiąją konstitucinę doktriną, teisės akto galiojimo sustabdymo institutas gali būti taikomas itin retais (išimtiniais) atvejais, kurių baigtinis sąrašas yra numatytas Konstitucijoje. Teisinio saugumo principo užtikrinimo kontekste atsargi Konstitucinio Teismo pozicija šio instituto, kaip išimtinės priemonės, taikymo klausimu suprantama ir pateisinama. Antra vertus, mokslo doktrinoje ir Venecijos komisijos studijose teisės akto galiojimo sustabdymo institutas yra priskiriamas prie konstitucinių teismų taikomų laikinųjų apsaugos priemonių, kurios paskirtis apibūdinama siekiu užskirsti kelią tam tikroms neigiamoms pasekmėms, kurios grėstų ir toliau taikant ginčijamą teisės aktą.

2. Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje atskleisdamas teisės akto galiojimo sustabdymo instituto turinį akcentuoja tai, ko šis institutas nereiškia ar neapima. Tačiau šio Teismo jurisprudencijoje dar nėra aiškiai atskleista kas į aptariamo instituto turinį įeina. Aptartos teisės aktų galiojimo sustabdymo instituto taikymo problemos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suteikia pagrindą diskutuoti dėl jį reglamentuojančio teisinio reguliavimo pagrįstumo ir svarstyti apie jo tobulinimo galimybes.

3. Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatyme įtvirtintą teisės akto galiojimo sustabdymo institutą siūlytina modifikuoti atsižvelgiant į tai, kad kriterijus, lemiantis teisės akto galiojimo sustabdymą, turėtų būti tam tikros neigiamos pasekmės, kurios grėstų ir toliau taikant atitinkamą teisės aktą, bet ne subjektai kurie padavė prašymą dėl teisės akto konstitucingumo, taip pat paliekant Konstituciniam Teismui diskrecijos laisvę nuspręsti, kada šio instituto panaudojimas yra reikalingas. Toks reguliavimas labiau užtikrintų balansą tarp dviejų konkuruojančių vertybių: teisinio saugumo principo ir pareiškėjo bei visuomenės apsaugos nuo nepataisomos žalos.

## BIBLIOGRAFIJA

### SPECIALIOJI LITERATŪRA

Dürr, Schnutz, Rudolf. 2016. *Improving Human Rights Protection on the National and the European Levels – Individual Access to Constitutional Courts and the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. [https://www.academia.edu/36018234/D%C3%BCrr\\_Schnutz\\_Rudolf\\_Improving\\_Human\\_Rights\\_Protection\\_on\\_the\\_National\\_and\\_the\\_European\\_Levels\\_Individual\\_Access\\_to\\_Constitutional\\_Courts\\_and\\_the\\_Accession\\_of\\_the\\_European\\_](https://www.academia.edu/36018234/D%C3%BCrr_Schnutz_Rudolf_Improving_Human_Rights_Protection_on_the_National_and_the_European_Levels_Individual_Access_to_Constitutional_Courts_and_the_Accession_of_the_European)

- Union\_to\_the\_European\_Convention\_on\_Human\_Rights\_Homenaje\_a\_Jean\_Claude\_Colliard\_Tomo\_II\_Mexico\_2016\_pp\_267\_298?email\_work\_card=title [žiūrėta: 9.10.2020].
- European Commission For Democracy Through Law. 2010. *Draft study on individual access to constitutional justice*. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)004-e.aspx) [žiūrėta: 9.10.2020].
- Pūraitė-Andrikienė, Dovilė. 2017. *Konstitucinės justicijos procesas Lietuvoje: optimalaus modelio paieška*. PhD diss.: Vilnius University.
- Pūraitė-Andrikienė, Dovilė. 2020. “Teisės aktų konstitucingumo patikros objektai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje”. *Teisė* 116: 72–91.
- Sinkevičius, Vytautas. 2017. “Teisės akto galiojimo sustabdymas: Lietuvos atvejis”. *Jurisprudencija* 24 (4): 50–66.

### KITI ŠALTINIAI

- Delfi. 2020. *Rudėnaitė paprašė Konstitucinio Teismo išaiškinimo dėl grįžimo į darbą*. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/rudenaite-paprash-konstitucinio-teismo-isaiskinimo-del-grizimo-i-darba.d?id=84320039> [žiūrėta: 9.10.2020].
- Šileikis, Egidijus. 2020. *Konstitucija ir absurdas: F. Kafkos „procesas“ LAT teisėjos Rudėnaitės situacijoje*. <https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/egidijus-sileikis-konstitucija-ir-absurdas-f-kafkos-procesas-lat-teisejos-rudenaite-situacijoje.d?id=84456465> [žiūrėta: 9.10.2020].
- Vaičaitis, Vaidotas. 2020. *Konstituciniai pamąstymai apie teisinę situaciją dėl Aukščiausiojo Teismo pirmininko pareigų*. <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/vaidotas-a-vaicaitis-konstituciniai-pamastymai-apie-teisine-situacija-del-auksciausiojo-teismo-pirmininko-pareigu-18-1334950?copied> [žiūrėta: 9.10.2020].

### TEISĖS AKTAI

- Lietuvos Respublikos Konstitucija, Žin. 1992, Nr. 33–1014.
- Constitution of the Slovak Republic. Prieiga per internetą: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>. [žiūrėta: 9.10.2020].
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas, Lietuvos aidas, Nr. 24; Žin. 1993, Nr. 6–120.

### LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMAI IR SPRENDIMAI

- Konstitucinis Teismas 1997 m. lapkričio 13 d. sprendimas, Žin. 1997, Nr. 104-2644.
- Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimas, Žin. 2008, Nr. 5-173.
- Konstitucinio Teismo 2013 m. lapkričio 13 d. sprendimas, Žin. 2013, nr. 118-5945.
- Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 14 d. nutarimas, TAR 2014-04-15, Nr. 4467.
- Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimas, TAR 2016-07-08, nr. 19478.
- Konstitucinio Teismo 2020 m. gegužės 28 d. sprendimas. Nr. KT98-S93/2020.
- Konstitucinio Teismo 2020 m. rugsėjo 2 d. nutarimas, TAR 2020-09-03, Nr. 18611.

### BENDROSIOS KOMPETENCIJOS TEISMŲ SPRENDIMAI

- Vilniaus apygardos teismo 2020 m. birželio 26 d. nutartis, civilinė byloje Nr. e2–3287–852/2020.

*Aldona Domańska\** <https://orcid.org/0000-0002-9343-6932>

## CZY SKARGA NADZWYCZAJNA DO SĄDU NADZWYCZAJNEGO SPEŁNIŁA SWOJE CELE?

**Streszczenie.** Skarga nadzwyczajna jest nowym instrumentem procesowym, który funkcjonuje w polskim systemie prawnym od 3 kwietnia 2018 r. Już na etapie dyskusji nad nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym, w której znalazły się przepisy, także dotyczące skargi nadzwyczajnej, wywoływała ona skrajne emocje. Mimo dwóch lat funkcjonowania nie jest jednoznacznie oceniana ani przez przedstawicieli doktryny, ani praktyków. Publikacja poświęcona jest wyłącznie aspektom proceduralnym, problemom związanym z wniesieniem skargi. Autorka stara się odpowiedzieć na pytanie, czy z tego punktu widzenia skarga spełnia wskazaną jej funkcję. Słuszny wydaje się postulat, by ustawowo ograniczyć jej stosowanie do bardzo wąskiej kategorii spraw, w których orzeczenie naruszyło słuszne interesy jednostek, a ewentualna korekta orzeczenia nie doprowadzi do naruszenia praw innych osób. Konieczne wydaje się także doprecyzowanie przesłanek wniesienia skargi, które, jak zostało wykazane, mają charakter nieprecyzyjny, oceny.

**Słowa kluczowe:** prawa i wolności człowieka, władza sądownicza, skarga nadzwyczajna, Sąd Najwyższy, prawo do sądu.

## DID THE EXTRAORDINARY APPEAL TO THE EXTRAORDINARY COURT FULFILL ITS OBJECTIVES?

**Abstract.** An extraordinary appeal is a new procedural instrument that has been in operation in the Polish legal system since April 3, 2018. Already at the stage of discussions on the amendment to the Act on the Supreme Court, which also included provisions on the extraordinary appeal, it caused extreme emotions. Despite two years of operation, it is not unequivocally assessed by representatives of the doctrine or practitioners. The publication is devoted exclusively to procedural aspects, problems related to the lodging of a complaint. The author tries to answer the question whether, from this point of view, the complaint fulfills the indicated function. The postulate that its application should be statutorily limited to a very narrow category of cases in which the ruling violated the legitimate interests of individuals, and the possible correction of the ruling will not lead to violation of the rights of other people, seems right. It is necessary to specify the conditions for lodging a complaint, which has been shown to be imprecise and of assessment.

**Keywords:** human rights and freedoms, judiciary, extraordinary complaint, Supreme Court, right to a court.

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, [adomanska@wpia.uni.lodz.pl](mailto:adomanska@wpia.uni.lodz.pl).



Skarga nadzwyczajna jest nowym instrumentem procesowym, który funkcjonuje w polskim systemie prawnym od 3 kwietnia 2018 r.<sup>1</sup> Już na etapie dyskusji nad nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym, w której znalazły się także przepisy dotyczące skargi nadzwyczajnej, wywoływała ona skrajne emocje. Mimo dwóch lat funkcjonowania nie jest jednoznacznie oceniana ani przez przedstawicieli doktryny, ani praktyków.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej skargę nadzwyczajną wskazano, że jej zadaniem jest korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych. Proponowane rozwiązania miały przede wszystkim zapewnić realizację zasady sprawiedliwości społecznej oraz transparentność działalności Sądu Najwyższego (Szczycki 2018, 458).

Jej rozpatrywanie należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych uczestniczą ławnicy Sądu Najwyższego.

Ze względu na wielość wątków związanych z wprowadzeniem i obowiązywaniem analizowanej instytucji niniejsza publikacja poświęcona jest wyłącznie aspektom proceduralnym, przesłankom wniesienia skargi nadzwyczajnej. Autorka stara się odpowiedzieć na pytanie, czy z tego punktu widzenia skarga spełnia wskazaną jej funkcję.

## 1. PRZESŁANKI WPROWADZENIA INSTYTUCJI SKARGI NADZWYCZAJNEJ DO POLSKIEGO SYSTEMU PRAWNEGO

W uzasadnieniu do projektu ustawy o Sądzie Najwyższym czytamy, że skarga nadzwyczajna jest niejako odpowiedzią na zarzut sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny, a dotyczący braku w polskim systemie prawnym odpowiedniego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który pozwoliłby na skuteczną ochronę praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji RP<sup>2</sup>. Jak wskazują wnioskodawcy w ocenie Trybunału

roli takiego szczególnego instrumentu nie spełnia skarga konstytucyjna, która została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, kiedy miałoby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Inna konstrukcja skargi konstytucyjnej występująca w niektórych systemach prawnych (zwłaszcza niemieckim, austriackim czy hiszpańskim) stanowiłaby skuteczny instrument prawny zapobiegający utrzymywaniu się w porządku prawnym stanu nieusuwalnego naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. Model

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 825; z 2020 r., poz. 190.

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., sygn. akt. S 1/03.

polski został, jednakże podporządkowany założeniu wyraźnego rozróżnienia sfery kontroli konstytucyjności prawa i sfery kontroli poprawności jego stosowania<sup>3</sup>.

Powołując się na krytyczne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca uznał za wskazane wprowadzenie nowego, nadzwyczajnego środka zaskarżenia – skargi nadzwyczajnej. W uzasadnieniu do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym podkreślono, że nadzwyczajne środki zaskarżenia są „niewystarczające do ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów”, ze względu na fakt, że „w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do oczekiwanych standardów”<sup>4</sup>.

Inaczej tę kwestię ocenili przedstawiciele doktryny<sup>5</sup>. W jednej z opinii czytamy, że „funkcjonujący w procesie cywilnym oraz w procesie karnym system nadzwyczajnych środków zaskarżenia jest kompletny i wraz ze skargą konstytucyjną zapewnia gwarancję przestrzegania zasad konstytucyjnych oraz wolności i praw człowieka i obywatela. W tym zakresie brak jest uzasadnienia dla tworzenia kolejnej instytucji, która *de facto* powieli istniejące już nadzwyczajne środki zaskarżenia umożliwiające wzruszenie prawomocnego orzeczenia”<sup>6</sup>.

Podobne stanowisko prezentowali przedstawiciele doktryny. Zdaniem K. Piaseckiego wszystkie ustanowione przez ustawodawcę środki zaskarżenia tworzą spójny i komplementarny system, którego osnową jest m.in. zasada wyłączności (Piasecki red. 2016). Mimo krytycznej oceny projektu, ustawa o Sądzie Najwyższym, w której zawarte zostały przepisy dotyczące skargi nadzwyczajnej, została uchwalona 8 grudnia 2018 r.<sup>7</sup>

## 2. PRZESŁANKI WNIESIENIA SKARGI

Szczegółowe przesłanki wniesienia skargi zostały wskazane w art. 89 ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>8</sup>. W doktrynie zaprezentowano ich podział na przesłanki łączne i rozłączne. Do pierwszej grupy zaliczono: 1) możliwość wywiedzenia

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02.

<sup>4</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003.

<sup>5</sup> Opinia prawna w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o sądzie najwyższym, opinia zewnętrzna sporządzona przez dr. hab. Marcina Matczaka, UW, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003.

<sup>6</sup> Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie skargi nadzwyczajnej przewidzianej w prezydenckim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych Warszawa, dnia 12 listopada 2017 r.

<sup>7</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 825; z 2020 r., poz. 190.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

skargi nadzwyczajnej jedynie od orzeczeń prawomocnych sądów powszechnych oraz wojskowych kończących postępowanie w sprawie, 2) konieczność wniesienia omawianego środka zaskarżenia dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, 3) brak możliwości uchylenia lub zmiany kwestionowanego orzeczenia w trybie innych niż skarga nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Oznacza to, że muszą one wystąpić łącznie w danym przypadku, by skarga nadzwyczajna była dopuszczalna i mogła zostać merytorycznie rozpoznana (Bagińska 2018, 288).

Wąsko został określony także zakres przedmiotowy skargi, czyli przesłanki rozłączne. Cechą charakterystyczną przesłanek rozłącznych jest to, że każda z nich konkretyzuje, jakiego typu naruszenie może miejsce w danym przypadku. Mogą to być: 1) naruszenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji, 2) rażące naruszenie prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 3) oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

### 2.1. Przesłanki łączne

Skarga nadzwyczajna zgodnie z art. 89 §1 ustawy o SN przysługuje od orzeczeń prawomocnych, które kończą postępowanie w sprawie. Oznacza to, że z zakresu skargi wyłączone zostały orzeczenia sądów powszechnych czy wojskowych, które nie kończą postępowania oraz orzeczenia sądów administracyjnych (Szczucki 2018, 470). Ponadto § 3 i 4 art. 90 UoSN wskazują w jakich sprawach skarga jest niedopuszczalna. W następstwie, skargi nie można skutecznie wnieść od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński, oraz od postanowienia o przysposobieniu, a także w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe. Przywołany wyżej art. 90. u.o.s.n. wskazuje także, że od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz i nie można oprzeć jej na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy.

Rozważyć należy, czy wskazana w pkt.1 przesłanka wzmacnia, czy też podważa jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej, mianowicie zasadę ochrony praw i wolności człowieka<sup>9</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada ta sprzeciwia się takiemu ukształtowaniu systemu środków zaskarżenia, który nie pozwala na wyeliminowanie – w drodze precyzyjnie uregulowanych nadzwyczajnych środków zaskarżenia – orzeczeń, które stały się prawomocne, mimo że z powodu swej treści naruszają konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>10</sup> Postanowienie TK z 12 marca 2003 r., sygn. akt. S 1/03.

Treść tej ostatniej z przywołanych zasad była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Jest ona ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszenia prawomocnego orzeczenia<sup>11</sup>. Trwałość orzeczeń sądowych zapewnia pewność i bezpieczeństwo prawne<sup>12</sup>. Musimy jednak mieć świadomość, że podobnie jak wiele innych zasad nie ma ona charakteru absolutnego. Wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych w wyjątkowych i ściśle określonych sytuacjach może wymagać realizacja innych wartości i norm konstytucyjnych. Jednak odstępowanie od tej zasady powinno być motywowane potrzebą eliminacji z porządku prawnego orzeczeń prawomocnych, ale dotkniętych szczególnie poważnymi wadami<sup>13</sup>. Podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości<sup>14</sup>. W doktrynie już na etapie prac nad ustawą podnoszono, że w związku z powyższym skarga nadzwyczajna pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą stabilności orzeczeń sądowych, zasadą państwa prawnego, zasadą ochrony zaufania do państwa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie<sup>15</sup>.

Należy w związku z powyższym zauważyć, że skarga nadzwyczajna ingeruje w istotny sposób w zasadę stabilności orzeczeń. W wyroku z 1 kwietnia 2008 r.<sup>16</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a więc rozstrzygnięcia, które w sposób definitywny rozstrzygnie określoną sprawę, będzie podlegać wykonaniu i poza wyjątkowymi sytuacjami nie będzie mogło zostać zmienione, a zasadniczym instrumentem korekty orzeczeń niezgodnych z prawem jest kontrola instancyjna sprawowana przez sąd drugiej instancji.

Podkreślenia wymaga fakt, że skoro ideą skargi nadzwyczajnej ma być eliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń, które naruszają zasady określone w Konstytucji RP, to tak określona przesłanka, która jest niezwykle pojemna treściowo i zarazem ma nieostry charakter, nie tylko nie realizuje tego celu, ale godzi w opisaną wyżej zasadę stabilności orzeczeń. Może być w związku z tym

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/03.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK ZU nr 9/N2007, poz. 108, s. 1364–1365.

<sup>15</sup> Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie skargi nadzwyczajnej przewidzianej w prezydenckim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych Warszawa, 12 listopada 2017 r.

<sup>16</sup> Wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06.

wykorzystywana także dla celów politycznych, np. jako środek wzruszania orzeczeń sądów powszechnych w przedmiocie ważności wyborów do organów samorządu terytorialnego<sup>17</sup>.

Ponadto celem projektodawcy miało być stworzenie instytucji umożliwiającej przywrócenie elementarnego ładu prawnego zgodnego z zasadą sprawiedliwości społecznej, czemu służyć miała przede wszystkim realizacja drugiej z przesłanek łącznych. Zgodnie z wolą ustawodawcy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Oznacza to, że zaskarżeniu będą mogły podlegać tylko takie orzeczenia, które naruszać będą „klauzulę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej”, w powiązaniu ze szczegółowymi przesłankami wskazanymi w dalszej części artykułu 89 ustawy o Sądzie Najwyższym. Może to potencjalnie stanowić podstawę do poważanych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania i wykładni omawianego artykułu.

Dyrektywa ta została także wskazana jako jedno z zadań wyznaczonych Sądowi Najwyższemu. Artykuł 1 ustawy wskazuje, że Sąd Najwyższy ma sprawować wymiar sprawiedliwości za pomocą „kontrolni nadzwyczajnej prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych”. Należy przypomnieć, że klauzula demokratycznego państwa prawnego ma charakter dynamiczny. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z jej treści szereg zasad szczegółowych o charakterze dyrektywalnym, z których każda może stanowić samoistną podstawę oceny konstytucyjności aktu, a zasady składowe należy traktować autonomicznie<sup>18</sup>. Doprowadziło to do sformułowania w doktrynie zarzutu inflacji zasad i związanego z tym zatarcia ich znaczenia dla procesu interpretacji względem innych norm konstytucyjnych<sup>19</sup>.

Drugim z elementów koniecznych tej przesłanki, równie pojemnym treściowo i nieprecyzyjnym, są zasady sprawiedliwości społecznej. Podobnie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego i ta jest kryterium niejasnym, posiadającym w swej treści wiele formuł (Domańska 2001). W literaturze spór wokół pojęcia sprawiedliwości społecznej ma charakter odwieczny. Powstało wiele teorii, a próbę zdefiniowania owej mglistej formuły podejmowali niemal wszyscy wielcy przedstawiciele nauki – począwszy od klasycznych filozofów prawa i polityki, po współczesnych przedstawicieli nauk prawnych, filozofii, etyki, ale także i polityki<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Art. 394 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1319.

<sup>18</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 1990 r., K 12/90, z 22 sierpnia 1990 r., k 7/90; z 23 czerwca 1997 r., sygn. akt K 3/97.

<sup>19</sup> Zob. m.in. Działocha 1997, 92.

<sup>20</sup> Szerzej por. Domańska 2001, 13–46.

Stosunkowo najbardziej znana jest ogólna definicja sprawiedliwości Ulpiana, według którego jest to „stała i niezmienna wola przyznawania każdemu należnego mu prawa”<sup>21</sup>. Sprawiedliwość, zwłaszcza, społeczna, jest pojęciem o silnym zabarwieniu emocjonalnym, dlatego trudno ją jednoznacznie zdefiniować. Mimo ogromnej liczby teorii (Domańska 2001, 13–58) termin ten nadal nie jest dookreślony. Powiązanie przez ustrojodawcę sprawiedliwości społecznej z klauzulą demokratycznego państwa prawnego uczyniło z niej naczelną wartość prawa, kryterium oceny innych wartości – instytucji ustrojowych, systemów społecznych działań jednostkowych i grupowych (Tokarczyk 1997, 3), ale spowodowało także, że wartość ta stała się swego rodzaju elementem koniecznym, determinantem klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdził także, że sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do ich sytuacji<sup>22</sup>. To zasady sprawiedliwości społecznej wyznaczają treściowo koncepcję demokratycznego państwa prawnego. W tym sensie są one częścią ideału prawnopolitycznego (Wróblewski 1990, 3 i n., 15). Już tak ogólnie przedstawione problemy związane z interpretacją zasad sprawiedliwości społecznej wskazują, że trudno jest uznać ją za precyzyjną przesłankę wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Kolejne wątpliwości, wśród przedstawicieli doktryny, budzi treść sformułowań użytych w trzeciej z przesłanek łącznych, mianowicie ustawowej formule wyrażonej w art. 89. § 1: „orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia”. Literalna wykładnia prowadzi do wniosku, że przesłanką skargi nadzwyczajnej warunkującą jej dopuszczalność jest jej subsydiarność. Rozważenia wymaga jednak charakter owej subsydiarności. Czy jest to środek subsydiarny względny czy bezwzględny, którego dopuszczalność uzależniona jest od wyczerpania możliwości skorzystania przez uprawnionego z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia orzeczenia. Zdaniem K. Szuckiego oznacza to, że organ badający możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej, przesłankę subsydiarności powinien oceniać na moment analizy wniosku (Szucki 2018, 472). Odpowiedzi na to pytanie udzielił także Sąd Najwyższy. W jego ocenie „efektywna ochrona wynikająca z instytucji skargi nadzwyczajnej może realizować się jedynie przy przyjęciu założenia o względnie subsydiarnym charakterze tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia”<sup>23</sup>. W innym orzeczeniu podkreślił, że omawiana skarga jest dopuszczalna, gdy nie ma w chwili jej wnoszenia możliwości uchylecia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a zatem skarga nadzwyczajna ustępuje innym zarówno zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym środkom zaskarżenia,

<sup>21</sup> „Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi” – „sprawiedliwość jest określoną stałą wolą rozdzielania każdemu tego, co mu się należy”, Corpus Iuris Civilis, Digestum Vetus (D.1. 1/1–2).

<sup>22</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90.

<sup>23</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 lipca 2019 r., I NSNc 5/19.



ma jednakże pierwszeństwo przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia<sup>24</sup>.

W judykaturze podjęto także próbę ustalenia kolejności wnoszenia skargi nadzwyczajnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W postanowieniu z 30 sierpnia 2018 r. Sąd Najwyższy<sup>25</sup> wskazał, że skoro przyczyny uwzględnienia skargi nadzwyczajnej są zbieżne z przyczynami uwzględnienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a także biorąc pod uwagę unormowanie zawarte w art. 89 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym, należy przyjąć, iż począwszy od 4 kwietnia 2018 r. strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wypełniając obowiązek przewidziany w art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 5 k.p.c., musi wykazać, że złożyła do uprawnionego organu wnioski o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony. Niewykazanie tej okoliczności powoduje odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 424<sup>8</sup> § 1 k.p.c. Zdaniem L. Bagińskiej jedynym ograniczeniem skutecznego wniesienia skargi nadzwyczajnej w kontekście wykorzystania przez skarżącego innych środków zaskarżenia jest możliwość zmiany lub uchylecia zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków nadzwyczajnych, co oznacza, że skarga nadzwyczajna będzie dopuszczalna wtedy, gdy skarżącemu nie przysługuje prawo do wniesienia skargi kasacyjnej lub innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, albo prawo takie przysługiwało, ale rozstrzygnięcie wydane na skutek wniesienia tego środka nie spowodowało zmiany lub uchylecia wadliwego orzeczenia w sposób eliminujący jego wadliwość<sup>26</sup>. Oznacza to zdaniem autorki, że potencjalna możliwość wywiedzenia np. skargi o wznowienie postępowania uniemożliwia wniesienie skargi nadzwyczajnej.

Zgodnie z treścią ustawy nie istnieje obowiązek, aby w niesieniu skargi nadzwyczajnej poprzedzone miało być wniesieniem innego środka. W danej sprawie mogą nie występować przesłanki umożliwiające wcześniejsze wniesienie innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Badając przesłanki wniesienia skargi nadzwyczajnej, należy sprawdzić, czy jest to jedyny możliwy obecnie do wniesienia środek zaskarżenia (Szucki 2018, 472).

Ponadto ustawodawca wskazał, że po wniesieniu kasacji czy skargi kasacyjnej od orzeczenia istnieje możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej, jeżeli nie doszło do uchylecia lub zmiany orzeczenia. Jednak w takim przypadku podstawą skargi nadzwyczajnej nie mogą być zarzuty, które stały się przedmiotem rozpoznania skargi kasacyjnej lub kasacji (art. 90 § 2), którą rozpoznawał Sąd Najwyższy. Oznacza to, że skarga może zostać oparta na zarzutach takich samych, jakie wystąpiły w kasacji lub skardze kasacyjnej w dwóch przypadkach: złożona

<sup>24</sup> Wyrok z 3 czerwca 2019 r., sygn. akt I NSNc 7/19, zob. Ereciński, Weitz 2019, 16.

<sup>25</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18.

<sup>26</sup> Zob. Bagińska 2018, 289–290; podobny pogląd prezentują zob. Ereciński, Weitz 2019, 15.



kasacja czy skarga kasacyjna nie zostały przyjęte przez Sąd Najwyższy do rozpoznania lub w wypadku przyjęcia któregoś z tych środków, jednak zarzuty nie stały się przedmiotem rozpoznawania<sup>27</sup>.

## 2.2. Przesłanki rozłączne

Pierwsza z przesłanek szczególnych wskazuje, że skarżący musi wykazać, że orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w konstytucji. Należy zauważyć, że także ta przesłanka zawiera w swej treści pojęcia nieostre, nieprecyzyjne. O ile można przyporządkować daną normę do określonego prawa czy wolności człowieka i obywatela, o tyle pojęcie zasad nie jest jednoznacznie zdefiniowane ani w literaturze, ani orzecznictwie. Przykładem może być choćby zasada godności – źródła praw i wolności człowieka. Cechą charakterystyczną pojęcia zasad jest ich szeroki zakres, niektóre wyrażone są bezpośrednio w postanowieniach Konstytucji RP, inne wyprowadzane są przez orzecznictwo z treści przepisów (Domańska 2019, 19 i n.). Niemożliwe jest stworzenie jednolitego katalogu zasad. Ogromne znaczenie przy określaniu treści, ale także wyprowadzaniu nowych z już obowiązujących zasad miał Trybunał Konstytucyjny. Oparcie skargi na tak niejasnej podstawie może powodować oddalenie jej z uwagi na inne rozumienie treści przywołanej zasady.

Respektowanie praw człowieka uznawane jest za istotny warunek sprawiedliwego funkcjonowania ładu państwowego (Chmaj red. 2016, 14). Przyjąć należy, że wzorcem kontroli w tym postępowaniu może być tylko taka norma ustawy zasadniczej, która statuuje określoną wolność lub prawo podmiotowe. Stąd wydaje się, że zawężenie podstawy wniesienia skargi tylko do praw i wolności określonych w konstytucji, a pomijanych wiążących Polskę ratyfikowanych umów międzynarodowych statuujących owe normy jest rozwiązaniem błędnym. I choć przyporządkowanie danej normy do katalogu wolności i praw człowieka i obywatela jest procesem mniej skomplikowanym niż wskazanie zasad określonych w konstytucji, to nie oznacza to, że jest to czynność prosta.

Jednocześnie ustawodawca nałożył na Sąd Najwyższy obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przy rozpatrywaniu skargi nadzwyczajnej SN uzna, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji, jest niezgodność ustawy z Konstytucją (art. 91 § 2 zd. pierwsze ustawy o Sądzie Najwyższym). W doktrynie pojawiły się zdania krytyczne zarzucające takiemu rozwiązaniu, że jest to niezasadne ograniczenie bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej przez Sąd Najwyższy (Balcerzak 2018).

Ustawodawca nie nałożył natomiast na SN obowiązku wystąpienia z pytaniem prawnym do TK, jeżeli przy rozpatrywaniu skargi nadzwyczajnej SN uzna, że przyczyną naruszenia praw i wolności człowieka jest niezgodność normy

<sup>27</sup> Art. 90 ustawy o Sądzie Najwyższym.

prawa z ratyfikowaną umową międzynarodową. W następstwie przyjęcia należy, że Sąd Najwyższy władny jest ustalić, że norma prawna narusza prawa i wolności człowieka gwarantowane w EKPC bez obligatoryjnego zwracania się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest stosowana bezpośrednio (art. 91 ust. 1 Konstytucji), dlatego uważam, że SN może bezpośrednio stosować EKPC, gdy stwierdzi jej naruszenie (Balcerzak 2018).

Kolejną przesłanką rozłączną jest rażące naruszenie prawa. Konieczne jest przy tym wykazanie, że naruszenie prawa nastąpiło przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Nie ma wątpliwości, że pojęcie „rażące naruszenie prawa” ma charakter niedookreślony i *ex definitione* ocenny.

Oczywistość naruszenia prawa, w takim przypadku, polega na „oczywistej” sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną (Adamczewski 2018). Przyjmuje się, że naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię polega na błędnym ustaleniu treści pojęć prawnych, w tym zasad współżycia społecznego<sup>28</sup>. Naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie polega natomiast na błędnym przyjęciu lub zaprzeczeniu związku, jaki zachodzi między faktem ustalonym w procesie a normą prawną (Ereciński 2016). Polega ono na błędnym podciągnięciu konkretnego stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej<sup>29</sup>. Interpretując treść omawianej przesłanki, należy uznać, że chodzi tu zarówno o błędną wykładnię prawa procesowego, jak i złe zastosowanie prawa materialnego. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku dojść musi do rażącego naruszenia prawa.

Ostatnia z przesłanek rozłącznych wymienionych przez ustawodawcę, która warunkuje skuteczne wniesienie skargi nadzwyczajnej, wystąpi wówczas, gdy ustalenia faktyczne dokonywane przez sąd różnią się od materiału zebranego w postępowaniu. Przesłanka wskazana w art. 89 § 1 pkt 3 dotyczy ustaleń faktycznych, a Sąd Najwyższy ocenia dowody, które zostały zgromadzone zarówno w I, jak i II instancji. Pod uwagę nie mogą być brane dowody, które nie zostały przeprowadzone w toku sprawy. W sytuacji, gdy Sąd Najwyższy dostrzeże sprzeczność między ustaleniami faktycznymi a środkami dowodowymi, wówczas uwzględni skargę nadzwyczajną. Przy czym owa sprzeczność musi mieć charakter istotny co do rozstrzygnięcia i musi dotyczyć „faktu głównego w procesie dowodzenia”, czyli konkretnie zdarzeń, które są przedmiotem postępowania.

Powyższa przesłanka ma urzeczywistniać cel, dla którego instytucja skargi została wprowadzona do polskiego systemu prawnego, służy bowiem realizacji prawa do sądu i ma pomóc w naprawie błędów popełnianych przez wymiar sprawiedliwości.

<sup>28</sup> Wyroki Sądu Najwyższego z 8 marca 2012 r., III PK 52/11 oraz z 19 stycznia 1998 r., I CKN 424/97.

<sup>29</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2002 r., II CKN 1492/00; postanowienie Sądu Najwyższego z 20 czerwca 1997 r., II CKN 246/97; wyrok Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1998 r., I CKN 424/97.

Zgodnie z treścią art. 95 pkt 1 UoSN w zw. z art. 3984 § 1 pkt 2 k.p.c., skarga nadzwyczajna powinna zwierać nie tylko przytoczenie jej podstaw, ale i ich uzasadnienie. To właśnie w uzasadnieniu będą wykazane owe oczywiste sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Brak uzasadnienia podstawy skargi jest nieusuwalny i powinien prowadzić do odrzucenia skargi bez wzywania strony skarżącej do usunięcia braków<sup>30</sup>.

### 3. PODSUMOWANIE

Skarga nadzwyczajna jest instrumentem o nieprecyzyjnie określonym zakresie przedmiotowym i wąsko określonym zakresie podmiotowym. Może być ona wniesiona wyłącznie przez: Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego, a także w zakresie swojej właściwości, Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 89 § 2 UoSN). W odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym (tj. przed 3 kwietnia 2018 r.), legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje wyłącznie Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Prokuratorowi Generalnemu (art. 115 § 1a UoSN). Od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz.

Przez czas obowiązywania analizowanych przepisów tylko do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła ogromna liczba wniosków obywateli o skorzystanie z takiej możliwości (do końca lutego 2020 r. było ich 6648, w tym 1904, głównie w sprawach cywilnych)<sup>31</sup>. Do Prokuratora Generalnego wpłynęło zaś ponad 3240 pism zawierających wnioski o skierowanie skargi nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia sądowego kończącego postępowanie (w większości są to sprawy cywilne – spadkowe i rodzinne, niewiele jest spraw karnych)<sup>32</sup>. Jednocześnie obywatele zaczęli się skarżyć na wpływ nowej instytucji na realną możliwość skorzystania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia<sup>33</sup>. Jak wynika z danych statystycznych, duża część spraw, które wpłynęły do SN, dotyczy spraw cywilnych. Chodziło o przeróżne kwestie. Były to na przykład sprawy spadkowe, kilka skarg dotyczyło nakazów

<sup>30</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08.

<sup>31</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarga-nadzwyczajna-ograniczyla-skargi-na-niezgodnosc-z-prawem-prawomocnego-orzeczenia> [dostęp: 20.09.2020].

<sup>32</sup> <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302059932-Tysiace-wnioskow-ale-malo-skarg-nadzwyczajnych-do-Sadu-Najwyzszego.html> [dostęp: 20.09.2020].

<sup>33</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarga-nadzwyczajna-ograniczyla-skargi-na-niezgodnosc-z-prawem-prawomocnego-orzeczenia> [dostęp: 21.09.2020].

zapłaty w postępowaniu upominawczym, spraw o zasiedzenie, o eksmisję czy też o uzgodnienie treści księgi wieczystej. Największym problem w ocenie SN stanowią braki formalne. Z tego powodu ponad połowa skarg wraca do sądów w celu uzupełnienia. Najczęściej chodzi o nienadanie prawidłowego biegu skardze poprzez np. niedoręczenie jej odpisów stronom postępowania, ale też np. brakowało uzasadnień zaskarżonych orzeczeń. Są skargi, które zwracano więcej niż raz<sup>34</sup>.

W doktrynie podnosi się także, że istnieją wątpliwości co do zgodności instytucji skargi nadzwyczajnej ze standardem Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Niektórzy postulują uchylenie przepisów o skardze nadzwyczajnej z ustawy o SN albo znowelizowanie jej w celu radykalnego ograniczenia przesłanek stosowania skargi nadzwyczajnej<sup>35</sup>. Słuszny wydaje się postulat, by ustawowo ograniczyć jej stosowanie do bardzo wąskiej kategorii spraw, w których orzeczenie naruszyło słuszne interesy jednostek, a ewentualna korekta orzeczenia nie doprowadzi do naruszenia praw innych osób. Konieczne wydaje się także doprecyzowanie przesłanek wniesienia skargi, które, jak zostało wykazane, mają charakter nieprecyzyjny, ocenny. Terminy o tak szerokim i ocennym zakresie znaczeniowym nie będą służyły faktycznej ochronie praw i wolności człowieka i obywatela, tym samym skarga nadzwyczajna nie spełni swej funkcji.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Adamczewski, Roman K. 2018. „Rażące naruszenie prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych”. *Rzeczpospolita* 13.03: 3.
- Bagińska, Lidia. 2018. *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych i kasus*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Balcerzak, Michał. 2018. „Skarga nadzwyczajna do sądu najwyższego w kontekście skargi do europejskiego trybunału praw człowieka”. *Palestra* 1–2: 11–23.
- Chmaj, Marek (red.). 2016. *Wolności i prawa człowieka w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Domańska, Aldona. 2001. *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Domańska, Aldona. 2020. „Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej”. W Dariusz Górecki (red.). *Polskie prawo konstytucyjne*. 63–85. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Działocho, Kazimierz. 1997. „Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm”. W Janusz Trzcziński (red.). *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*. 78–94. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

<sup>34</sup> <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/skarga-nadzwyczajna-dane-statystyczne-za-grudzien-2019-r,496829.html> [dostęp: 20.09.2020].

<sup>35</sup> <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Sad%20Najwyzszy.pdf> [dostęp: 20.09.2020].

- Ereciński, Tadeusz. 2016. „Uwaga nr 15 do art. 3983 Kodeksu postępowania cywilnego”. W Tadeusz Ereciński (red.). *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. T. III. *Postępowanie rozpoznawcze*. LEX/el.
- Ereciński, Tadeusz, Weitz, Karol. 2019. „Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych”. *Przegląd Sądowy* 2: 7–20.
- Opinia do przedłożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, Warszawa, dnia 6 października 2017, s. 4, druk sejmowy nr 2003.
- Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie skargi nadzwyczajnej przewidzianej w prezydenckim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym*, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Warszawa, 12 listopada 2017 r.
- Opinia prawna w sprawie konstytucyjności prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym opinia zewnętrzna sporządzona przez dr. hab. Marcina Matczaka*, UW, druk sejmowy nr 2003.
- Piasecki, Kazimierz (red.). 2016. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. T. II. 2016 r., *Komentarz do art. 3983 k.p.c.* SIP Legalis.
- Szczucki, Krzysztof. 2018. *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*. Warszawa: Wolter Kluwer Polska.
- Tokarczyk, Roman A. 1997. „Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa”. *Państwo i Prawo* 6: 3–20.
- Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003.
- Wróblewski, Jerzy. 1990. „Z zagadnień pojęcia i ideologii państwa prawnego (analiza teoretyczna)”. *Państwo i Prawo* 6: 3–16.

## AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1319.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 825; z 2020 r., poz. 190.

## ORZECZNICTWO

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 1990 r., K 12/90.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 1997 r., sygn. akt k 3/97.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/03.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., sygn. akt S 1/03.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1998 r., I CKN 424/97.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2012 r., III PK 52/11.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2019 r., I NSNc 7/19.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 czerwca 1997 r., II CKN 246/97.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2002 r., II CKN 1492/00.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 lipca 2019 r., I NSNc 5/19.

**STRONY INTERNETOWE**

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/5AB89A44A6408C3CC12581D800339FED/%24File/2003.pdf>

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Sad%20Najwyzszy.pdf>

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/skarga-nadzwyczajna-dane-statystyczne-za-grudzien-2019-r,496829.html>

<https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302059932-Tysiace-wnioskow-ale-malo-skarg-nadzwyczajnych-do-Sadu-Najwyzszego.html>

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarga-nadzwyczajna-ograniczyla-skargi-na-niezgodnosc-z-prawem-prawomocnego-orzeczenia>

*Agnė Juškevičiūtė-Vilienė\** <https://orcid.org/0000-0002-0295-054X>

## DIRBTINIS INTELEKTAS IR KONSTITUCINĖ TEISĖ Į TEISINGUMĄ

**Santrauka.** Nuolat kintančiame ir modernėjančiame pasaulyje naujos technologijos ir automatizacija demonstruoja spartų proveržį įvairiose visuomenės srityse, *inter alia* ir teisėje. Šiame straipsnyje siekiama atskleisti, ar dirbtinio intelekto panaudojimas teisėje, konkrečiau tariant ar teisinių ginčų sprendimas panaudojant dirbtinį intelektą, neprieštaruja konstitucinei asmens teisei į teisingumą. Užsibrėžto tikslo siekiama tiriant dirbtinio intelekto sąvoką vadovaujantis tarptautiniais ir Lietuvos Respublikos teisės aktais, aptariant dirbtinio intelekto pritaikymo būdus teisėje, labiausiai orientuojantis į *online* ginčų sprendimo būdus. Analizuojant teisės mokslininkų pozicijas bei užsienio valstybių turimą praktiką taikant elektroninį teisingumą, straipsnyje išskiriami *online* ginčų sprendimų privalumai ir trūkumai. Šie privalumai ir trūkumai vertinami vadovaujantis Lietuvos Respublikos konstitucinėje teisėje suformuotais teisės į teisingumą pagrindais.

**Pagrindiniai žodžiai:** dirbtinis intelektas, konstitucija, teisė į teisingumą, *online* ginčų sprendimas.

## ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF ACCESS TO JUSTICE

**Abstract.** In an ever-changing and modernizing world, new technologies and automatization demonstrate a rapid breakthrough in various areas of society, including law. This article seeks to reveal whether the use of artificial intelligence in law, in particular – the settlement of legal disputes using artificial intelligence, is not in conflict with the constitutional right of access to justice. The purpose of the article is researching the concept of artificial intelligence in accordance with international and Lithuanian legal acts, discussing the ways of applying artificial intelligence in law, focusing mainly on online dispute resolution. Analysing the positions of legal scholars and foreign practices in the application of electronic justice, the article highlights the advantages and disadvantages of online dispute resolution. The mentioned advantages and disadvantages are assessed in accordance with the bases of the right of access to justice formed in the constitutional law of the Republic of Lithuania.

**Keywords:** artificial intelligence, constitution, right of access to justice, online dispute resolution.

---

\* Vilniaus universiteto Teisės fakulteto, Viešosios teisės katedros asist. dr., [juskeviciute\\_agne@yahoo.com](mailto:juskeviciute_agne@yahoo.com).



## SZTUCZNA INTELIGENCJA I KONSTYTUCYJNE PRAWO DO SPRAWIEDLIWOŚCI

**Streszczenie.** W stale zmieniającym nowoczesnym świecie nowe technologie i automatyzacja pokazują szybki przełom w różnych obszarach społeczeństwa, inter alia w prawie. Celem artykułu jest ujawnienie, czy wykorzystanie sztucznej inteligencji w prawie, a dokładniej, czy rozstrzygnięcie sporów prawnych z wykorzystaniem sztucznej inteligencji nie jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem człowieka do sprawiedliwości. Wyznaczony cel osiąga się poprzez badanie pojęcia sztucznej inteligencji zgodnie z międzynarodowymi i litewskimi aktami prawnymi oraz omówienie sposobów wykorzystania sztucznej inteligencji w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem rozstrzygnięcia sporów przez Internet. Analizując doktrynę i praktykę obcych państw w stosowaniu e-sprawiedliwości, artykuł podkreśla zalety i wady internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów. Zalety i wady są oceniane zgodnie z podstawami prawa człowieka do sprawiedliwości utworzonymi w prawie konstytucyjnym Republiki Litewskiej.

**Słowa kluczowe:** sztuczna inteligencja, konstytucja, prawo do sprawiedliwości, internetowy system rozstrzygnięcia sporów.

Viskas, kas gali būti automatizuota, bus automatizuota  
Shoshana Zuboff, „In the Age of the Smart Machine.  
The Future of Work and Power”, 1988 m.

### 1. ĮVADAS

Informacinės technologijos dideliu greičiu keičia mūsų pasaulį, milžiniški informacijos kiekiai ir jos žaibiška sklaida labai greitina mūsų gyvenimą ir mūsų istoriją. Išplitęs technologijų pasiekiamumas ir jų siūlomos galimybės atveria ir naujų iššūkių. Dirbtinis intelektas – tai turbūt pirmaujantis diskusijų ir tyrinėjimų objektas mokslo pasaulyje, tačiau turbūt nedaugelis supranta, kas tai yra iš tiesų, be to, dažnai kyla klausimas ar apskritai galima apibrėžti dirbtinio intelekto sąvoką. Masinėse informavimo priemonėse nuolat atsiranda antraštės, kad dirbtinio intelekto potencialas yra didžiulis, dirbtinis intelektas gali padvigubinti metinį ekonomikos augimo tempą, veiksmingai sutrumpinti jos augimo terminus ir ženkliai pagerinti darbo produktyvumą daugumoje šalių, o kai kurie ekspertai dirbtinį intelektą prilygina elektrifikacijai ir žada, kad ši technologija pakeis visas sritis nuo pramonės iki viešojo sektoriaus paslaugų, tame tarpe ir teisingumo vykdymo. Sėkmingai dirbtinį intelektą pritaikant medicinoje, transporte, kibernetiniame saugume, teisininkams kyla klausimai kokie dirbtinio intelekto pritaikymo būdai gali būti teisėje: kaip dirbtinis intelektas gali padėti teisininkams kasdieniame darbe, ar dirbtinis intelektas pakeis teisėjus, ar ginčų sprendimas persikels į internetinę erdvę (Susskind 2017, 5)? Tačiau teisininkų bendruomenę jaudina ir tai, ar naujųjų technologijų iššūkiai teisei yra suderinami su suformuotomis nacionalinėmis konstitucinėmis vertybėmis. Keliami

klausimai veda prie šio straipsnio tikslo – teisiškai įvertinti, ar dirbtinio intelekto panaudojimas teisėje, konkrečiau tariant ar ginčų sprendimas panaudojant dirbtinį intelektą, neprieštarauja asmens konstitucinei teisei į teisingumą. Aptarto tikslo bus siekiama analizuojant dirbtinio intelekto sąvoką vadovaujantis tarptautiniais ir nacionaliniais teisės aktais, aptariant dirbtinio intelekto pritaikymo būdus teisėje, labiausiai orientuojantis į ginčų sprendimą panaudojant dirbtinį intelektą, bei pateikiant internetinių ginčų sprendimų privalumus ir trūkumus užtikrinant konstitucinę asmens teisę į teisingumą. Mokslinio straipsnio objektas – dirbtinio intelekto pritaikymo teisėje probleminiai aspektai atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau ir – Konstitucija) įtvirtintus asmens teisės į teisingumą konstitucinius pagrindus.

Šio darbo aktualumą patvirtina ir lemia paskutinių metu mokslo ir valstybės institucijų bei teismų rengiamų konferencijų, seminarų, diskusijų gausa analizuojant įvairias dirbtinio intelekto pritaikomumo teisėje problemas. Pavyzdžiui vien tik Vilniaus universiteto Teisės fakultetas (toliau – ir VU TF) 2019 m. pabaigoje organizavo net tris renginius skirtus šiai tematikai (2019 m. lapkričio 18 d. VU TF ir Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos organizuota konferencija „Internetinis ginčų sprendimas: iššūkiai ir perspektyvos Lietuvoje“; 2019 m. gruodžio 4 d. VU TF ir Vilniaus universiteto Technologijų uosto (toliau – VU Tech Hub) organizuota konferencija „GovTech: Kas? Kaip? Kodėl?“; 2019 m. gruodžio 10 d. VU TF ir VU Tech Hub organizuotas tarpdisciplininis seminaras „Teisėjas, sprendimų priėmėjas ir dirbtinis intelektas“). Nors susidomėjimas šia tema Lietuvoje yra akivaizdus, tačiau nagrinėjamos problemos ištirtumas yra menkas (Čerka ir Sirbikytė 2015). Vienas iš žymiausių šios problematikos užsienio tyrėjų yra Richard Susskind (2010; 2017), Ugo Pagallo (2013), Yadong Cui (2020), Kevin D. Ashley (2019).

Darbe taikyti lingvistinis, loginės ir sisteminės analizės metodai. Lingvistinis metodas padeda iširti darbu aktualias sąvokas, Lietuvos konstitucines nuostatas, nacionalinių ir tarptautinių teisės aktų normas, aiškinant jų reikšmę. Sisteminės analizės ir loginės analizės metodai leido nustatyti dirbtinio intelekto svarbius elementus, jo taikymo teisėje dėsningumus, išskirti elektroninio teisingumo privalumus ir trūkumus užtikrinant konstitucinę asmens teisę į teisingumą. Remiantis šiais metodais buvo formuluojamos darbe priimtos išvados, apibendrinimai.

## 2. DIRBTINIO INTELEKTO SĄVOKA

Vieningo atsakymo į klausimą, kas yra dirbtinis intelektas, ko gero, nerasime. Tiek mokslininkai, tiek praktikai neprieina vieningos nuomonės dėl dirbtinio intelekto sąvokos reikšmės, todėl dominuoja daug apibrėžimų. Lingvistiniu požiūriu dirbtinis intelektas suvokiamas kaip „technologijos panaudojimas

su tikslu automatizuoti užduotis, kurios paprastai reikalauja žmogaus proto” (*Oxford English Dictionary* 2019). Vienas iš pirmųjų metodų, taikytų siekiant apibrėžti dirbtinį intelektą, buvo Alano Turingo 1950 metais sukurtas Turingo testas. Pagal minėtąjį testą, kompiuteris ar kitokia informacinė technologija būtų laikoma dirbtiniu intelektu, jeigu žmogus, užduodantis tam tikrus klausimus kompiuteriui, gavęs atsakymus negalėtų atskirti, ar juos pateikė kompiuteris, ar žmogus (Levesque 2017, 29). Atitinkamai dirbtinis intelektas pagal Turingo testą turėjo atitikti šias ypatybes: a) kalbos supratimas; b) gebėjimas panaudoti savo žinias; c) automatiškas argumentavimas pasitelkiant savo žinias ir tam tikrų išvadų darymas pagal turimą informaciją; d) mokymasis iš aplinkos ir prisitaikymas prie jos. Tuo tarpu kiti mokslininkai skyrė keturias pagrindines dirbtinio intelekto sampratos kryptis: a) žmogiškas mąstymas – veiksmai, kuriuos asocijuojame su žmonių mąstymu, t. y. gebėjimas priimti sprendimus ir spręsti problemas; b) žmogiškas elgesys – gebėjimas atlikti tam tikrus veiksmus, kuriems reikalinga žmogaus intelekto veikla; c) racionalus mąstymas – gebėjimas ne tik mąstyti, bet ir racionaliai vertinti; d) racionalus elgesys – gebėjimas protingai ir racionaliai elgtis tam tikrose situacijose (Stuart ir Norvig 2010, 2). Žinomas dirbtinio intelekto tyrinėtojas – Nils J. Nilson, dirbtinį intelektą apibūdina gan paprastai – „tai veikla, skirta automatiškos sistemų intelekto sukūrimui, o intelektas yra savybė, kuri leidžia sistemai tinkamai funkcionuoti, atsižvelgiant į jos aplinką” (*Artificial Intelligence and life in 2030*, 2019). Vilniaus universiteto Fizikos fakulteto profesorius Jonas Grigas mano, kad

dirbtinio intelekto banga yra pagrįsta išvalgomis, įgytomis stebint, kaip gyvulių ir žmonių smegenys mokosi ir analizuoja aplinką. Jos leido teoretikams sukurti mokymosi algoritmus. Kompiuterio mokymasis per trilijonus jo ciklų gali leisti jam kai kuriais atvejais pralenkti žmogaus gebėjimus (Grigas 2019).

Informacinių technologijų žaibiškas vystymasis ir jų pritaikymas visuomenės gyvenime lėmė būtinybę reglamentuoti dirbtinio intelekto sampratą teisės aktuose. Tačiau ir teisėkūros procese dirbtinio intelekto sąvoka įvairiuose teisės aktuose nėra vienoda. Pavyzdžiui, Europos Sąjunga, siekdama pavyti dirbtinio intelekto milžinę JAV, priėmė daugybę rekomendacinio pobūdžio teisės aktų, skatinančių spartesnį dirbtinio intelekto vystymąsi, kartu apibrėždama šį technologinį naujadarą teisėje. Tačiau dirbtinio sąvoka nėra vieninga, pavyzdžiui, 2018 m. balandžio 25 d. Europos Komisijos komunikate Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos Socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Dirbtinis intelektas Europai” dirbtinis intelektas apibūdinamas kaip sistemos, kurios elgiasi protingai, analizuodamos savo aplinką ir priimdamos gana savarankiškus sprendimus tikslui pasiekti. Dirbtinio intelekto sistemos gali būti grindžiamos vien tik programine įranga ir veikti virtualiajame pasaulyje (pvz., balso sintezatoriai, vaizdo analizės programinė įranga, paieškos sistemos, kalbos ir veido atpažinimo sistemos) arba gali būti integruotos techninėje įrangoje

(pvz., pažangiuose robotuose, savaeigėse transporto priemonėse, bepiločiuose orlaiviuose ar daiktų interneto objektuose) (Europos Komisijos komunikatas 2018-04-25, COM(2018) 237 final). O 2018 m. gruodžio 7 d. Europos Komisijos komunikate „Suderintas dirbtinio intelekto planas“ dirbtinis intelektas – tai sistemos, kurios elgiasi protingai, analizuodamos savo aplinką ir priimdamos gana savarankiškus sprendimus tikslui pasiekti (Europos Komisijos komunikatas 2018-12-07, COM(2018) 795 final). Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija dirbtinio intelekto sistemą įtvirtina kaip mašinų pagrindu veikiančią sistemą, kuri iš tam tikro žmogaus apibrėžto informacijos rinkinio gali sudaryti prognozes, rekomendacijas ar pateikti sprendimus, turinčius įtakos realiai ar virtualiai aplinkai (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Tarybos rekomendacijos 2019). Taigi Europos institucijos skirtingai apibrėžia dirbtinį intelektą, vienos labiau išskirdamos informacinių technologijų galimybes savarankiškai priimti protingus sprendimus, kitos labiau akcentuodamos šių technologijų galimybes analizuoti ir atrasti reikalingą informaciją iš turimo duomenų rinkinio.

Formuojant vieningą dirbtinio intelekto sampratos suvokimą galėtų padėti dirbtinio intelekto veikimo principai, nurodyti 2019 m. balandžio 8 d. Europos Komisijos komunikate Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Pasitikėjimo į žmogų orientuotu dirbtiniu intelektu didinimas“ (Europos Komisijos komunikatas 2018-04-08, COM(2019) 168 final) ir 2019 m. gegužės 22 d. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Tarybos rekomendacijose dirbtiniam intelektui (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Tarybos rekomendacijos 2019). Antai minėtame Europos Komisijos komunikate nurodomi šie septyni pagrindiniai reikalavimai dirbtinio intelekto patikimam taikymui: 1) žmogiškasis veiksnys ir žmogaus atliekama priežiūra; 2) techninis patvarumas ir saugumas; 3) privatumas ir duomenų valdymas; 4) skaidrumas; 5) įvairovė, nediskriminavimas ir teisingumas; 6) visuomenės ir aplinkos gerovė; 7) atskaitomybė. Tuo tarpu Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Tarybos rekomendacijose dirbtiniam intelektui pateikti šie atsakingo dirbtinio intelekto valdymo principai: 1) integracinis augimas, tvarus tobulėjimas ir gerovė; 2) į žmogų orientuotos vertybės ir teisingumas; 3) aiškumas ir paaiškinamumas; 4) patikimumas ir saugumas; 5) atskaitomybė. Įvardyti abiejų organizacijų principai iš esmės mažai skiriasi, kas leidžia teigti, kad dirbtinio intelekto veikimo pagrindai turi būti suprantami Europoje vieningai. Abu aptarti teisės aktai yra rekomendacinio pobūdžio, o nesant privalomo pobūdžio teisės aktų, būtent šie *soft law* šaltiniai, bus taikomi dirbtinio intelekto tinkamo naudojimo užtikrinimui.

Europos Sąjunga 2018 m. gruodžio mėn. paskelbė suderintą dirbtinio intelekto vystymo planą, kurio tikslas – „Europai tapti dirbtinio intelekto kūrimo ir panaudojimo doriems ir etiškiems tikslams pasauline lydere, kurios programa

būtų orientuota į žmogų ir skatintų integruotos etikos principus” (National and international AI strategies 2019). Lietuva yra viena pirmųjų valstybių narių ES patvirtinusių nacionalinę dirbtinio intelekto strategiją. Minėto dokumento tikslas – sukurti teisinį ir etinį pagrindą Lietuvoje taikyti dirbtinį intelektą, sukurti prielaidas verslui ir mokslui plėtoti bei taikyti dirbtinio intelekto sprendimus maksimaliai išnaudojant jo ekonominį potencialą. Šiuo dokumentu konkrečiai Lietuvos valstybės nubrėžtos gairės, kurių pagrindu bus siekiama įgyvendinti dirbtinio intelekto technologija pagrįstų sistemų vystymą ir jų pritaikymą žmonijos problemoms spręsti. Todėl šio dokumento negalima laikyti vien tik formaliai patvirtintu dokumentu, kuris gali lengva ranka būti padedamas į stalčių ir užmiršamas. Šioje strategijoje dirbtinio intelekto apibrėžimas skamba taip: „Dirbtinis intelektas – tai sistemos, kurios demonstruoja protingą ir sumanų elgesį, analizuodamos savo aplinką ir darydamos gana savarankiškus sprendimus tikslui pasiekti” (Lietuvos dirbtinio intelekto strategija 2019). Tačiau toks apibrėžimas yra teisės mokslininkų kritikuojamas, nurodant, kad dirbtinio intelekto sąvoka nėra tiksli ir neatitinka Europos Komisijos formuojamos dirbtinio intelekto sąvokos (Gaubienė 2019).

2020 m. vasario 19 d. ES Komisija pristatė Europos duomenų strategiją ir galimas politikos priemones (Baltoji knyga), kuriomis siekiama užtikrinti į žmogų orientuoto DI plėtrą (Europos Komisija. Baltoji knyga. Dirbtinis intelektas. Europos požiūris į kompetenciją ir pasitikėjimą, 2020-02-19, COM(2020) 65 final). Dokumente pažymima, kad DI turi naudą ne tik tiek piliečiams, verslui, bet ir viešajam interesui. Šioje paskelbtoje Baltojoje knygoje Komisija numato kompetencija ir pasitikėjimu grindžiamą patikimo dirbtinio intelekto reglamentavimo sistemą. Aiškios taisyklės turi padėti mažinti didelės rizikos dirbtinio intelekto sistemų keliamą grėsmę, o didelės rizikos srityse, pvz., sveikatos, viešosios tvarkos palaikymo ar transporto, dirbtinio intelekto sistemos turėtų būti skaidrios, atsekamos ir prižiūrimos žmogaus.

Atsižvelgiant į pateiktą dirbtinio intelekto sąvokų analizę teigtina, kad dirbtinis intelektas taip sparčiai vystosi, kad apibrėžti dirbtinio intelekto sąvoką yra praktiškai neįmanoma ir net netikslinga, nes rytoj jau ši sąvoka bus pasenusi ir neaktuali. Manytina, kad dirbtinio intelekto sąvokai nustatyti galimi taikyti atskirus jo valdymo principus (pvz. privatumas ir duomenų valdymas, skaidrumas, nediskriminavimas ir teisingumas, visuomenės ir aplinkos gerovė, atskaitomybė ir kt.), kurie laikui bėgant nuolat gali būti papildomi.

### 3. DIRBTINIO INTELEKTO PRITAIKYMAS TEISĖJE

Žymus istorikas vizionierius, stublinamai populiarų apie žmonijos istoriją ir apie tikėtiną jos ateitį knygų „Sapiens”, „Homo Deus” ir kt. autorius, Jeruzalės Hebrajų universiteto profesorius Yuval Noah Harari pastebi, kad „dirbtinis

intelektas yra užsimojęs iššifruoti žmones ir pranokti juos tose srityse, kurios iki šiol buvo laikytos grynai žmonių valdomis” (Harari 2018, 37). Jau dabar dirbtinis intelektas puikiai pritaikomas ir padeda mums spręsti ypatingai svarbius žmonijos uždavinius – pradedant lėtinių ligų gydymu ar eismo įvykiuose žuvusių žmonių skaičiaus mažinimu, baigiant kovą su klimato kaita ar kibernetinio saugumo grėsmių nuspėjimu. Ar įmanoma, kad dirbtinio intelekto sistemos gali pakeisti žmogų ir teisėje?

Dirbtinio intelekto panaudojimas teisėje yra toli gražu ne naujiena – šis klausimas yra aptarinėjamas dar nuo 1958 m., o pirmieji veikiantys prototipai pasirodė 1970 metais. Specializuotos dirbtinio intelekto ir teisės asociacijos veikia jau daugiau nei 30 metų, o moksliniai tyrimai ir eksperimentai šioje srityje vykdomi net 60 metų. Šiandien pasaulyje yra tūkstančiai teisės technologijų (angl. – *legal tech*) startuolių.

2017 m. sausio 27 d. Europos Parlamentas pateikė pranešimą su rekomendacijomis Europos Komisijai dėl robotikai taikomų civilinės teisės nuostatų, kurio tikslas buvo priimti Robotikos chartiją (Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl robotikai taikomų civilinės teisės nuostatų 2017-01-27). Siekiant parodyti didelį dirbtinio intelekto potencialą, padedant įvairiausioms teisinėms profesijoms jų kasdieninėje veikloje 2017 m. buvo priimta Robotikos chartija, o 2018 m. gruodžio 3–4 d. Strasbūre priimta Europos etikos chartija dėl dirbtinio intelekto naudojimo teisminėse sistemose ir šioje aplinkoje (toliau – ir chartija). Europos Sąjunga, priimdama minėtą chartiją, atkreipia visų Europos Sąjungos valstybių narių dėmesį į tai, kad dirbtinis intelektas turi būti tobulinamas ne tik privačiame sektoriuje, bet viešajame sektoriuje, kaip antai – teisminėse sistemose. Taip pat chartijoje pabrėžiama, kad dirbtinio intelekto įtraukimas į teisinę veiklą, susijusią su teisminėmis sistemomis, gali pasireikšti įvairiapusiškai, t.y. dirbtinis intelektas gali būti naudojamas: ieškant aktualios teismų praktikos; sprendžiant ginčus internetiniu būdu; rengiant procesinius dokumentus; analizuojant bylas (prognozuojant bylų baigtis); rūšiuojant sutartis, remiantis įvairiais kriterijais ir skirtingų arba nesuderinamų sutarties sąlygų nustatymu; informuojant ginčų šalis apie bylos eigą ir atliekant kitas funkcijas teismo proceso metu (angl. *chatbots*) (Babayan 2019).

Teisės ir filosofijos mokslininkai pateikia ir kitus atvejus, kai dirbtinis intelektas būtų pritaikomas teisėje, pavyzdžiui, padedant išvengti klaidų vykdant teisingumą, nes emocijos daro įtaką priimamiems teisėjų sprendimams, kas įtakoja kartais klaidingų sprendimų priėmimą, o dirbtinis intelektas vadovausis tik racionalumu ir bus nešališkas. Be to, dirbtinio intelekto pritaikymo teisėje šalininkai teigia, kad naudojant algoritmus bus mažiau klaidų, taip pat bus sumažintas teisėjų kognityvinis krūvis (Teisėjas ir dirbtinis intelektas: ar kūrinys gali būti pranašesnis už kūrėją? 2019).



Vienas iš įdomiausių ir keliančių daugiausia klausimų dirbtinio intelekto pritaikymo būdų teisėje yra vadinamasis ginčų sprendimas internetiniu būdu<sup>1</sup>. Kaip žinia, bylinėjimasis teisme iki šiol išlieka vienu populiariausių ginčų sprendimo būdu, o *online* ginčų sprendimas galėtų sumažinti teismų užimtumą bei teismo proceso trukmę. Būtent teismų automatizavimas gali būti laikomas žingsniu link *online* ginčų sprendimo įtvirtinimo. Pabrėžtina, kad teismų automatizavimas yra automatizuotų sistemų ir kitos programinės įrangos panaudojimas, priimant teismo sprendimus. Kai kurie mokslininkai mano, kad toks teismų sprendimo priėmimas gali būti netgi tikslesnis už teisėjo priimtus sprendimus (Babayán 2019). Pažymėtina, kad dirbtinio intelekto pagalba sukurti algoritmai gali padėti įvertinti bylą ir netgi apskaičiuoti bylos laimėjimo galimybių tikimybę. Teismų sprendimų priėmimo automatizavimas gerokai sumažintų teisėjų darbo krūvį ir paskatintų teismo procesų ekonomiškumą bei greitumą. Oksfordo profesorius Richard Susskind sako, kad internetinis teismas kaip paslauga yra ateitis, kuri laukia visų teismų. „Jie turės atsieti save nuo patalpų ir posėdžių salių, o labiau susitelkti į paslaugos teikimą internete, virtualioje erdvėje“ (Ginčų sprendimas internete: ar teisingumo vykdymas persikels į elektroninę erdvę? 2019).

Įdomu pastebėti, kad įdėją pritaikyti dirbtinį intelektą ginčų sprendimams pirmiausiai atsirado ne teismų, o privataus verslo iniciatyva. Štai eBay – viena didžiausių internetinių aukcionų ir elektroninės prekybos svetainė – per internetinį ginčų sprendimo centrą per metus išsprendžia vidutiniškai 60 milijonų iš vartojimo santykių kylančių ginčų. Ebay buvo viena pirmųjų šių ginčų sprendimų būdą naudojusiu platformų, per pirmuosius metus internetu išsprendusi daugiau nei 200 tūkst. atvejų. Iš esmės, eBay ginčų sprendimo platforma siūlo internetinį forumą, kuriame pirkėjas užpildo tam tikrus laukelius, pildydamas atitinkamos formos dokumentą renkasi iš nurodytų opcijų, tuomet šis atsakymas yra suformuojamas ir išsiunčiamas kitai ginčo šaliai, pardavėjui, kuris daro tą patį. Anksčiau, jei tokio ginčo nepavykdavo išspręsti renkantis opcijas bei pildant atitinkamus laukelius, toks ginčas keliaudavo pas mediatorių, kuris naudodamas įprastas mediacijos priemones padėdavo ginčą išspręsti taikiai. Kiek vėliau, supratęs, kad teikti nuotolinio mediatoriaus paslaugas eBay neapsimoka, mediatorius buvo pakeistas praktiniais patarimais šalims pildant laukelius ir renkantis iš siūlomų opcijų, kaip išvengti nesusipratimų. Jei nepavyksta sutarti tokiu būdu, šalims suteikiama galimybė kreiptis į eBay teisėją, kuris, atsižvelgdamas į kiekvienos šalies pristatytus argumentus, priima abiem šalims privalomą sprendimą<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Šiame straipsnyje ginčų sprendimas internetiniu būdu, *online* ginčai, elektroninis teisingumas, internetiniai ginčai vartojami kaip sinonimai.

<sup>2</sup> Plačiau apie internetinių ginčų sprendimą eBay: <https://pages.ebay.com/services/buyandsell/disputeres.html> [žiūrėta: 25.08.2019].



Kitas pavyzdys – Alibaba Group Holding Limited (toliau – Alibaba) – didžiausia Kinijos elektroninės komercijos kompanijų grupė jau yra išsprendusi daugiau nei 100 milijonų iš elektroninio prekių pirkimo-pardavimo santykių kylančių ginčų (Jungong 2019). Pagal programą, abi šalys gali pateikti skundą kompanijai. Jei šalims nepavyksta išspręsti ginčo taikiai, jos gali kreiptis į Alibaba Ginčų sprendimo komandą. Tuomet kaip ir per eBay sistemą, atsižvelgus į pateiktus argumentus, Alibaba e-teisėjas priima atitinkamą sprendimą, sukuriantį teises pasekmes šalims. Taip pat Alibaba gali nuspręsti ištrinti paskyrą ir įtraukti į juodąjį sąrašą kaltą pardavėją (Definitions of Dispute and Resolution by Alibaba.com 2019).

Tačiau elektroninis teisingumas yra jau pritaikomas ir viešajame sektoriuje, pavyzdžiui, anot Grohamo Rosso, eksperto sparčiai tobulėjančioje elektroninių ginčų sprendimo srityje, Jungtinėje Karalystėje kol kas labiausiai išvystyta technologija, padedanti šalims pačioms spręsti ginčą, yra ICA sistemos. Žinomi jų produktai – „Smartsettle ONE and Smartsettle INFINITY“. Naudojantis „Smartsettle ONE“ mėnesius teisme nagrinėjamas ginčas gali būti išspręstas pačių šalių pastangomis per vieną valandą. Ši sistema taikoma tais atvejais, kai sprendžiamas klausimas tik dėl pinigų sumos, kurią turi sumokėti viena šalis kitai. Šalys teikia siūlymus (angl. *Bids*), kurių nemato kita šalis (neatskleidžiant šalių derybinės strategijos), ir sistema pagal algoritmus pasiūlo susitarimą tuomet, kai šalių pateikti pasiūlymai sutampa arba yra artimi (Molienė ir Griškevič 2019, 24).

Kitas puikus pavyzdys yra Rechtwijzer 2.0 platforma naudojama Olandijoje. Šios dirbtinio intelekto platformos sukūrimo iniciatorė buvo Olandijos Teisinės pagalbos tarnyba, atsakinga už nemokamos valstybinės teisinės pagalbos teikimo užtikrinimą šalyje. Dirbtinio intelekto pagalba bandoma padėti piliečiams, turintiems teisinių problemų, susijusių su skolomis, sveikata, šeima ir darbu. Šios platformos pagalba pirmiausiai buvo nagrinėjamos skyrybų bylos, vėliau sprendžiami ginčai, kilę iš vartotojų, nuomos teisinių santykių. Dirbtinio intelekto pagalba ginčas yra išnagrinėjamas ir pasiūlomas sprendimas, o ekspertas peržiūri, kad jo turinys atitiktų imperatyvias normas<sup>3</sup>.

Pateikti pavyzdžiai leidžia teigti, kad dirbtinio intelekto pritaikymas teisėje jau ne ateitis, o dabartis. Tačiau pritaikant naujausias technologijas teisėje reikia neužmiršti ir apie tai, ką teisės teorija ir praktika yra iki šiol sukūrusi ir vadovaujantis kokiais principiniais pagrindais teisė gali vystytis toliau. Atsižvelgiant į tai, kad internetinių ginčų sprendimas kelia didelį tiek teisininkų, tiek visuomenės susidomėjimą, kitoje šio straipsnio dalyje aptarsime, ar šis naujas ginčų sprendimo būdas yra suderinamas su jau suformuotomis prigimtinės asmens teisės į teisingumą konstitucinėmis vertybėmis.

<sup>3</sup> Plačiau apie Rechtwijzer 2.0 platformą: <https://rechtwijzer.nl/> [žiūrėta: 25.08.2019].

#### 4. ONLINE GINČŲ SPRENDIMAS IR ASMENS TEISĖ Į TEISINGUMĄ

Teisė į teisingumą suteikia asmenims galimybę apsaugoti nuo savo teisių pažeidimų. Tai svarbus teisės viršenybės elementas. Europos žmogaus teisių teisėje teisės į teisingumą sąvoka yra įtvirtinta Europos žmogaus teisių konvencijos (toliau – ir EŽTK) 6 ir 13 straipsniuose ir ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje, kurie garantuoja teisę į teisingą bylos nagrinėjimą ir veiksmingą teisinės gynybos priemonę, kaip ją atitinkamai aiškina Europos Žmogaus Teisių Teismas ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Esminiai šių teisių elementai apima veiksmingą teisę kreiptis į ginčų nagrinėjimo instituciją, teisę į teisingą procesą ir ginčo išsprendimą laiku, teisę į tinkamą žalos atlyginimą, taip pat į bendrą veiksmingumo ir efektyvumo principų taikymą vykdant teisingumą (Europos teisės į teisingumą vadovas 2016, 16). Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje taip pat *expressis verbis* nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Ši asmens teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau ir – Konstitucinis Teismas) doktrinoje kildinama iš konstitucinio teisinės valstybės principo.

Kaip jau buvo minėta, dirbtinis intelektas – neišvengiama žmonijos ateitis/dabartis, tame tarpe ir jo pritaikymas vykdant teisingumą, sprendžiant šalių ginčus. Atsižvelgiant į tai, susidomėjimą kelia klausimas, ar Lietuvoje sprendžiant *online* ginčus nebūtų pažeista konstitucinė asmens teisė į teisingumą. Atsižvelgiant į šio straipsnio apimtį pateikiama trumpa elektroninio teisingumo privalumų ir trūkumų analizė atsižvelgiant į Lietuvos Respublikoje suformuotą teisės į teisingumą konstitucinę doktriną.

##### 4.1. Internetinio ginčų sprendimo privalumai užtikrinant teisę į teisingumą

1. Ko gero plačiausiai pasaulyje diskutuojamas *online* ginčų sprendimo privalumas yra kaštų optimizavimas. Naudojant šį būdą gerokai sumažėja ne tik sprendimą priimančios institucijos, bet ir abiejų ginčo šalių išlaidos. Šios išlaidos mažėja dėl to, jog naudotis *online* ginčų sprendimo paslauga yra pigiau nei tradiciniu ginčų sprendimo būdu, taip pat dėl to, kad kai kuriais atvejais ginčus sprendžiant internetu nėra poreikio samdyti advokatus, kadangi pats procesas yra supaprastintas, ginčo suma nėra didelė. Anot Melissa H. Conley Tyler ir Mark W. McPherson, *online* ginčų sprendimas yra vienintelė finansškai įmanoma priemonė išspręsti bylą, kai šalys yra geografiškai labai nutolusiose vietose (Conley Tyler ir McPherson 2006, 165–169). Tokiu būdu išnyksta šalių ir kitų proceso dalyvių atvykimo į teismą, advokato paslaugų ir kitos bylinėjimosi išlaidos<sup>4</sup>. Mažesni bylinėjimosi kaštai suteikia galimybę žmonėms kreiptis į teismą

<sup>4</sup> Jungtinės karalystės Civilinės justicijos tarybos rekomendacijoje dėl Jungtinės Karalystės *online* teismų akcentuojama, jog bylų perkėlimas į virtualią aplinką reikštų, kad civilinio ieškinio savikaina tuo atveju, jei teisėjai dirbtų nuotoliniu būdu, būtų žymiai mažesnė nei ta, kuri būtų jei

ir dėl mažos vertės ginčų, dėl kurių jie nesikreiptų į teismą tradiciniu būdu, nes jiems tai neapsimokėtų. Kitaip tariant, internetinis bylinėjimasis asmenims, kurie neturi pakankamai lėšų arba kai ginčo vertė yra tokia maža, kad teisingumo siekimo nepateisintų per daug dideli tradicinio bylinėjimosi kaštai, yra suteikiama papildoma motyvacija kreiptis dėl teisingumo įvykdymo.

Teisė kreiptis į teismą yra svarbus teisės į teisingumą elementas, nes teismai užtikrina apsaugą nuo neteisėtos veiklos ir palaiko teisinę valstybę. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtintas konstitucinis teisminės gynybos principas. Teisė į teisminę pažeistų konstitucinių teisių ir laisvių gynybą turi kiekvienas asmuo, manantis, kad jo teisės ar laisvės pažeistos; asmeniui jo pažeistų teisių gynyba teisme garantuojama neatsižvelgiant į jo teisinį statusą asmens konstitucinė teisė kreiptis į teismą negali būti dirbtinai suvaržoma, taip pat negali būti nepagrįstai apsunkinama ją įgyvendinti priešingu atveju tektų konstatuoti šios konstitucinės teisės deklaratyvumą (Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 16 d. sprendimas). Taigi atsižvelgiant į tai, kas buvo aukščiau pasakyta, darytina išvada, kad internetinis teisingumas gali užtikrinti asmenims didesnę teisminės gynybos prieinamumą laipsnį, t.y. konstitucinė teisė į teisingumą būtų asmenims labiau garantuojama.

2. Kitas svarbus privalumas, pasiekiamas perkeliant ginčų sprendimą į virtualią erdvę, yra laiko sutaupymas<sup>5</sup>. Neretai šiuo metu girdimi priekaištai teisminei valdžiai, kad teisingumo vykdymas yra be galo ilgas ir todėl teismų sistemoje yra reikalingos esminės reformos. Taigi šiuo atveju panaudojant kuo mažesnius kaštus bei per kaip galima trumpesnę laiką išnagrinėjus šalių ginčą būtų užtikrintas teismo proceso koncentracijos ir ekonomiško principai. Tokiu būdu užtikrinama asmens teisė į tinkamą teismo procesą, nes „lėtas teisingumas yra blogas teisingumas“ (Laužikas, Mikelėnas, ir Nekrošius 2003, 153). Proceso operatyvumo principo reikšmė ta, kad, pirma, jis padeda užtikrinti proceso dalyvių teises ir teisėtus interesus: bylos išnagrinėjimo per įmanomai trumpiausią laiką tikslas yra garantuoti, kad asmens, dėl kurio vyksta procesas, netikrumo dėl savo teisių ir pareigų būsena būtų kaip įmanoma greičiau nutraukiama išsprendžiant procese keliamus klausimus teismo procesiniu sprendimu, siekiant

---

teisėjai dirbtų teismuose. Taip pat jie teigia, jog jei ilgai pakankamai ginčų būtų sprendžiama virtualiai, sumažėtų ir pastatų teismams poreikis, kas dar gerokai sumažintų teismų eksploatavimo išlaidas. Plačiau: Jungtinės Karalystės Civilinės Justicijos Tarybos pranešimas *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, 2015.

<sup>5</sup> Jungtinėse Amerikos Valstijose siekiant sutrumpinti bylų nagrinėjimo laiką buvo pradėta taikyti *CyberSettle* sistema. Ši sistema taikoma tais atvejais, kai yra ginčas dėl pinigines skolos dydžio. Šalys teikia siūlymus (angl. *Bids*), kurių nemato kita šalis (neatskleidžiant šalių derybinės strategijos), o sistema pagal algoritmus pasiūlo šalims susitarimą tuomet, kai šalių pateikti pasiūlymai sutampa arba yra artimi. *CyberSettle* buvo naudojamas Niujorko mieste ir 85 procentais sumažino vidutinį bylos išsprendimo laiką, lyginant su tradiciniu teismo procesu. Plačiau: Jungtinės Karalystės Civilinės Justicijos Tarybos pranešimas *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, 2015.

užtikrinti tiek paties asmens, tiek bendrąjį teisinio tikrumo interesą. Antra, šio principo reikalavimų vykdymas sudaro prielaidas procesą konkrečioje byloje įvardyti kaip efektyvų, t. y. šio principo įgyvendinimas laikytinas rodikliu, žyminčiu, ar teisminis procesas išties duoda kokių nors rezultatų. Trečia, procesas per kuo trumpiausią laiką lemia visuomenės narių pasitikėjimą teisingumo ir teisėsaugos institucijomis ir teisiniu procesu apskritai (Gutauskas 2019). Taigi elektroninis teisingumas gali padidinti teisingumo vykdymo efektyvumą, nes sumažina teismų darbo krūvį ir suteikia asmenims galimybę spręsti ginčus ekonomiškai, kas atitiktų „*inter alia* greito, ekonomiško, sąžiningo, teisinio proceso reikalavimus” (Konstitucinio Teismo 2015 m. liepos 9 d. nutarimas).

3. Konstitucijos 29 straipsnyje yra nustatyta, kad įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs, žmogaus teisių negalima varžyti ir teikti jam privilegijų dėl jo lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų pagrindu. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijos 29 straipsnyje yra įtvirtinta formali visų asmenų lygybė ir asmenų nediskriminavimo ir privilegijų neteikimo principas. *Online* ginčų sprendimas pašalina tokius teisės į teisingumą įgyvendinimo barjerus kaip neįgalumas, geografinė padėtis, drovumas bendrauti gyvai ir kitos galimos kliūtys kreiptis į teismą (Condlin 2017, 717–758). Tokiu būdu užtikrinama ne tik kiekvieno asmens teisė į teismą, tačiau ir Konstitucijoje įtvirtintas lygiateisiškumo principas.

4. Dar vienas teisės moksle įvardijamas internetinio ginčų sprendimo privalumas yra teisėjo šališkumo pašalinimas. Anot Robert J. Condlin, be vizualinių ir garsinių užuominų, tokie faktoriai kaip lytis, etninė priklausomybė, išvaizda, negalia ar socialinė ir ekonominė padėtis gali padidinti įtaką, jog ginčas bus išspręstas remiantis ne tuo, kas yra sakoma, o tuo, kas tai pasako ir koku būdu sako (Condlin 2017, 717–758). 2010 m. Izraelyje atliktas tyrimas „Pašaliniai veiksnių įtaka teismo sprendimams” įrodė, kad teisėjų sprendimams didelę įtaką turi įvairios jų gyvenimo aplinkybės, pavyzdžiui „kalinių prašymai dėl lygtinio paleidimo, kurie buvo išnagrinėti dienos pradžioje, buvo dažniau teisėjų tenkinami nei tie, kuriuos tie patys teisėjai nagrinėjo dienos pabaigoje” (Buocz 2018, 44). Todėl tyrime teigiama, kad dirbtinio intelekto naudojimas teismų sistemoje gali padėti sumažinti pašalinių veiksnių, tokie kaip nuovargis ir emocinis nestabilumas, įtaką priimamiems teismo sprendimams.

Konstitucijos 109 str. nustato, kad teisėjai ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymo. Teismo nešališkumo sąvoka yra glaudžiai susijusi su nepriklausomumu. Pagal ją reikalaujama, kad sprendimų priėmėjas ginčus spręstų atvirai ir objektyviai. Konstitucijoje įtvirtintas teisėjo ir teismų nepriklausomumo principas įpareigoja įstatymų leidėją nustatyti tokias teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijas, kurios užtikrintų teismo nešališkumą priimant sprendimą, neleistų kištis į teisėjo ir teismo veiklą įgyvendinant teisingumą (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas).

Teismas gali teisingai taikyti materialiosios teisės normas ir užtikrinti sąžiningą procesą tik jeigu jam nedarys įtakos nei šalys, nei kiti asmenys, valstybės institucijos, politinės partijos, žiniasklaida, verslo subjektai ir kt. Mūsų žinių visuomenės amžiuje tai gan sunkiai pasiekiamą situaciją, kad teisėjas, priimdamas sprendimą, nebūtų veikiamas jokių pašalinių veiksnių, žinių ir būtų visiškai neutralus. Atsižvelgiant į paminėtus atvejus ir Lietuvos konstitucinę jurisprudenciją, teigtina, kad sprendžiant ginčus *online* būdu (čia kalbama apie viso bylinėjimosi proceso skaitmenizavimą atsisakant tiesioginio kontakto elektroninėmis ryšio priemonėmis) galėtų būti labiau užtikrinamas teismo sprendimo priėmimo nešališkumas nei tradiciniu būdu.

Tačiau paminėtina, kad egzistuoja ir kita mokslininkų nuomonė teigianti, kad sprendžiant *online* ginčus gali būti pažeistas nešališkumo principas (Smith 2016). Šios nuomonės šalininkai nurodo, kad buvo užfiksuotas toks atvejis, kai programinė įranga, kuri naudojama siekiant nustatyti užstato dydį, buvo priešiška nusiteikusi prieš afroamerikečius (Corbett-Davies 2016). Taip pat abejojama, ar nebus pažeistas teismų nepriklausomumo ir nešališkumo principas, jei asmenys – teisininkai, advokatai – padėję kurti „dirbtinio intelekto teisėją“, vėliau patys kreipsis į tokią „dirbtinio intelekto teisėją“ dėl sprendimo priėmimo.

Oksfordo universiteto Žmonijos ateities instituto profesorius Nikas Bostromas knygoje „Superintelektas“ (ang. *Superintelligence*) teigia, kad dirbtinis intelektas gali palengvinti žmonių gyvenimą, tačiau jeigu ši technologija nebus kontroliuojama, ji gali sukelti žmonijai rimtų pavojų. Dirbtinis intelektas neįspės žmonių, kad protingesnių mašinų laikas jau atėjo. Jis veiks remiantis tik griežtais fizikos dėsniais ir matematine logika (Grigas 2019). Todėl be aptartų privalumų būtina atkreipti dėmesį ir į internetinio ginčų sprendimo trūkumus.

#### 4.2. Internetinio ginčų sprendimo trūkumai užtikrinant teisę į teisingumą

1. Vienas iš internetinių ginčų sprendimo trūkumų yra tai, jog jei šis sprendimų būdas taps įteisintas ir kainuos mažiau, tai gali paskatinti takoskyrą bei paaštrinti kovą tarp visuomenės socialinių klasių, t.y. „*online* ginčų sprendimas gali tapti labiau ekonominės klasės naudojamu teisingumo institutu, o tradicinis ginčų sprendimo būdas teisme taps verslo klasės teisingumo institutu“ (Jungtinės Karalystės Civilinės Justicijos Tarybos pranešimas Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims 2015). Tokiu būdu gali būti pažeidžiamas asmenų lygiateisiškumo principas ir skurdesnių asmenų „teisė į žmogišką tribunolą“. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrina nurodo, kad konstitucinis asmenų lygybės principas būtų pažeistas, jeigu tam tikri asmenys ar jų grupės būtų traktuojami skirtingai, nors tarp jų nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas<sup>6</sup>. Todėl

<sup>6</sup> Plačiau: Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 29 d., 2012 m. gruodžio 14 d., 2013 m. vasario 15 d., 2013 m. gegužės 16 d., 2013 m. lapkričio 15 d. nutarimai.

siekiant įgyvendinti internetinį ginčų sprendimų priėmimą nepažeidžiant asmenų lygiateisiškumo principo bei užtikrinant asmens, manančio esant pažeistas jo teises, teisminės gynybos prieinamumą (ne tik *online*, bet ir tradiciniu būdu), valstybė turi ne tik formaliai garantuoti asmens teisę kreiptis į teismą, bet būtina sudaryti ir „protingas“ sąlygas šiai teisei be kliūčių įgyvendinti, pavyzdžiui, neturtingiems asmenims sudaryti palankias sąlygas kreiptis į tradicinį „žmogišką teismą“ sumažinant žyminį mokestį, teikiant garantuojamą nemokamą teisinę pagalbą ar pan.

2. Nors vienu iš pagrindinių internetinio ginčų sprendimo privalumų yra nurodomas geresnis teisingumo prieinamumas, šis ginčų sprendimo būdas nėra universaliai prieinamas. Technologijų išmanymas yra būtinas norint pasinaudoti internetiniu ginčų sprendimų būdu, tačiau kai kuriems tai gali sukelti sunkumų dėl technologinių žinių trūkumo arba neturėjimo galimybės saugiai ir apsaugant konfidencialius duomenis naudotis technologijomis. Tokiu būdu tarp žmonių gali atsirasti „skaitmeninė takoskyra“, sąlygojama daugybės faktorių, tokių kaip amžius, išsilavinimo lygis, socialinis ekonominis statusas, fizinės galimybės ir kultūriniai skirtumai (Clark 2003, 17). Jeigu būtų neužtikrinta konstitucinė kiekvieno asmens teisė kreiptis į teismą, būtų nepaisoma ir visuotinai pripažinto bendrojo teisės principo *ubi ius, ibi remedium* – jeigu yra kokia nors teisė (laisvė), turi būti ir jos gynimo priemonė; tokia teisinė situacija, kai kuri nors asmens teisė ar laisvė negali būti ginama, taip pat ir teismine tvarka, nors pats tas asmuo mano, kad ši teisė ar laisvė yra pažeista, pagal Konstituciją yra neįmanoma<sup>7</sup>. Neatsitiktinai Konstitucinis Teismas dar 1994 m. pažymėjo, kad „jei kokios nors aplinkybės apsunkintų ar padarytų neįmanomą galimybę realiai pasinaudoti teise į teisminę gynybą, tektų pripažinti šios konstitucinės teisės deklaratyvumą. Todėl yra tikslingas ir pateisinamas atitinkamų įgalinimų, skirtų padėti būtinais atvejais žmonėms realizuoti jų konstitucinę teisinę gynybą, suteikimas įstatymu valstybės institucijoms ar jų pareigūnams su sąlyga, kad tai neprieštarau Konstitucijai“ (Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas). Todėl diegiant naujas technologijas teisingumo vykdyme valstybė ir jos pareigūnai turi pasirūpinti visuomenės švietimu ir žmogiškųjų išteklių potencialo didinimu informacinių technologijų srityje.

3. Pagal anksčiau paminėtus *online* ginčų sprendimų atvejus darytina išvada, kad sprendžiant ginčą elektroninio teisingumo procesas dažniausiai yra dokumentinis ir nėra viešas. Tačiau ar perėjus prie tokios ginčų sprendimų proceso formos nebus apribota asmens teisė į viešą bylos nagrinėjimą? Manytina, kad procesui vykstant tik internete dalinantis elektroniniais duomenimis atsiranda galimybė, jog šalys gali ne taip interpretuoti rašytinę teisėjo ar kitos šalies informaciją, ar jausti, kad nebuvo pakankamai išklaustyti. Be to, visuomenei labai

<sup>7</sup> Plačiau: Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d., 2008 m. kovo 15 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai, 2014 m. balandžio 16 d. sprendimas.



svarbu matyti teismo procesą, išgirsti teisėjo argumentus, kodėl buvo priimtas vienas ar kitas sprendimas (Gutauskas 2019). Teismai nuo pat jų atsiradimo buvo orientuoti į abiejų ginčo šalių išklaušymą ir dažnai žmonėms svarbu matyti, jog jų problema buvo išklaušyta. Be to, 2019 m. spalio 9 d. Europos Komisijos pateiktas tyrimas „Atsakomybė ir DI“ nurodo, kad dažnai dirbtinio intelekto suformuotas sprendimas negali „pateikti reikšmingų paaiškinimų, suprantamų nukentėjusiam asmeniui; panaudoti terminai nėra suprantami net algoritmų kūrėjams (Europos Komisijos tyrimas 2019).

Kaip ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja asmens teisę į tinkamą teisinį procesą; vienas iš teisinių procesų yra teismo procesas; taigi iš konstitucinio teisinės valstybės principo kyla ir asmens teisė į tinkamą teismo procesą; tam tikri reikalavimai teismo procesui kyla ir iš Konstitucijos 117 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto viešo bylų nagrinėjimo teisme principo, bei iš Konstitucijos, *inter alia* jos 25 straipsnio, kylančio visuomenės intereso būti informuotai. Konstitucijos 25 straipsnio 5 dalis, pagal kurią pilietis turi teisę įstatymo nustatyta tvarka gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį, konstitucinis teisinės valstybės principas, *inter alia* teisinio aiškumo reikalavimas, suponuoja įstatymų leidėjo pareigą bylų nagrinėjimo teisme santykius įstatymu reguliuoti taip, kad proceso dalyviams ir visuomenei būtų sudarytos sąlygos *inter alia* žinoti apie teismuose nagrinėjamas bylas, bylą nagrinėjančio teismo sudėtį, bylose sprendžiamus ginčus, priimtus sprendimus. Pažymėtina, kad pagal Konstituciją viešas bylų nagrinėjimas nėra savitikslis. Viešas bylų nagrinėjimas yra viena iš teisingumo vykdymo ir užtikrinimo sąlygų. Viešu bylų nagrinėjimu teisme sudaromos prielaidos užtikrinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose išreikštos teisės įgyvendinimą, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti asmens teises ir laisves. Užtikrindamas viešo bylų nagrinėjimo teisme principą įstatymų leidėjas privalo vadovautis Konstitucijos normomis ir kitais principais, nesudaryti prielaidų pažeisti Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes (*inter alia* asmens teises ir laisves) (Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 6 d. nutarimas).

Tačiau viešo bylų nagrinėjimo teisme principas nėra absoliutus ir net pačioje Konstitucijoje nurodoma, kad viešumas gali būti ribojamas privataus (žmogaus asmeninio ar šeimyninio gyvenimo slaptumui apsaugoti) ar viešojo intereso apsaugos tikslais (viešai nagrinėjama byla gali atskleisti valstybinę, profesinę ar komercinę paslaptį). Todėl sprendžiant *online* ginčų sprendimų priėmimo viešumo problemą reikalinga yra įstatymo leidėjo pagalba: siekdamas užtikrinti elektroninio teisingumo vykdymo viešumą, įstatymų leidėjas turi reglamentuoti taip šį naują procesą, kad būtų sudarytos sąlygos užtikrinti proceso dalyvių teisę pareikšti nuomonę visais bylose sprendžiamais klausimais bei visuomenės interesą būti informuotai apie teismo procesą ir priimamus sprendimus. Taigi leidžiant valstybėje įgyvendinti elektroninį teisingumą įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokias teismo posėdžio formas, kurios esant reikalui sudarytų sąlygas



užtikrinti tiek proceso dalyvių teisės į viešą teismo procesą, tiek visuomenės intereso būti informuotai įgyvendinimą ir kartu nesudarytų prielaidų pažeisti Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes (*inter alia* asmens teisės ir laisvės).

4. Šiuo metu vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisės aktais bei susiformavusia Konstitucinio Teismo doktrina, jeigu teisėjas, nagrinėdamas bylas, savo pareigas atlieka aplaidžiai (skubotai, paviršutiniškai arba, atvirksčiai, nepateisinamai lėtai nagrinėja bylas, daro akivaizdžius proceso įstatymuose nustatytų reikalavimų pažeidimus, nesigilina į bylos medžiagą, bylas nagrinėja atmestinais), jam taikoma drausminė atsakomybė už padarytus nusizengimus. Kyla klausimas, kas turėtų atsakyti, jei „dirbtinio intelekto teisėjas“ priims klaidingą sprendimą? Gamintojas, platformos valdytojas ar pati išmanoji dirbtiniu intelektu pagrįsta platforma – dirbtinio intelekto teisėjas? Vertinant vien formalųjį teisės subjekto apibrėžimą, grindžiamą teisnumo ir veiksnio kategorijomis, matyti, kad egzistuoja teorinė galimybė laikyti išmanųjį robotą teisės subjektu, bet dabartiniam teisiniui reguliavimui kiltų iššūkių norint taikyti esamus atsakomybės institutus (Bartkus ir Stundys 2018, 19). Manytina, kad internetinių ginčų sprendimas turi būti prižiūrimas teisėjo – žmogaus ir šis teisėjas turi būti atsakingas už priimtą galutinį sprendimą, nepriklausomai nuo to, ar sprendimas priimtas su ar tik išmaniosios dirbtiniu intelektu pagrįstos platformos pagalba. Teisėjo nukrypimas nuo pagalbinės sistemos varianto turi būti atitinkamai užfiksuotas (Technological convergence, artificial intelligence and human rights 2017). Be to, žmogaus pagalba būtina, nes pačios technologijos negali priimti tokio sprendimo, kokį priimtų žmogus, kadangi negalės empatiškai įsijausti. Teisėjo – žmogaus vaidmuo priimant galutinį sprendimą yra būtina, nes negalime ignoruoti etikos problemos. Klausdami, ar kompiuteriai gali priimti sprendimus už žmones, iš esmės klausiamo, ar juos galima išmokyti būti etiškais. Tačiau etika negali apsiriboti tik taisyklių laikymusi. Protingumas, gebėjimas pasirinkti iš skirtingos vertės alternatyvų, yra esminė etikos sąlyga. Bet tuomet kyla pagrįstas klausimas – ar dirbtinis intelektas, pats neturėdamas žmogiškos prigimties, iš principo gali būti protingas žmogiškąja prasme (Robotų perimti darbai – tik laiko klausimas 2019)? Taigi dirbtinis intelektas yra naudingas įgyvendinant asmenų teisę į teismą nesudėtinuose bylose eliminuojant žmogiškos klaidos faktorių, tačiau nereikia eliminuoti žmogiškojo faktoriaus, t.y. būtina, kad dirbtinio intelekto priimtą sprendimą patikrintų ir patvirtintų „tikrasis“ teisėjas, kuris ir bus atsakingas už šį sprendimą.

Atlikta trumpa elektroninio teisingumo privalumų ir trūkumų analizė leidžia daryti išvada, kad *online* ginčų sprendimas iš esmės nepažeis Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintų teisės į teisingumą pagrindų. Tačiau įstatymų leidėjas turi imtis aktyvių veiksmų modernizuoti tradicinį teismo procesą vadovaujantis šių dienų elektroninės erdvės iššūkiais, tačiau atsižvelgdamas į jau suformuotus teisės į teisingumą konstitucinius pagrindus.

## 5. IŠVADOS

Šiuo metu pirmaujantis diskusijų ir tyrinėjimų objektas – dirbtinis intelektas dar neturi vieningos sampratos nei teisės mokslo pasaulyje nei praktikoje: vieni, apibrėždami dirbtinį intelektą, labiau išskiria informacinių technologijų savarankiškumą priimant protingus sprendimus, kiti labiau vis dėlto akcentuoja žmogaus įtaką dirbtinio intelekto sistemoms joms analizuojant ir atrandant reikalingą informaciją iš turimo duomenų rinkinio bei priimant atitinkamą sprendimą. Darytina išvada, kad dėl spartaus dirbtinio intelekto vystymosi vieninga dirbtinio intelekto sąvoka netikslinga, o ši reiškinį kas kartą apibrėžti leistų jo veikimo principai.

Vienas iš daugiausia klausimų keliančių dirbtinio intelekto pritaikymo būdų teisėje yra vadinamasis ginčų sprendimas internetiniu būdu, kuris atsirado pirmiausiai privataus verslo iniciatyva, o vėliau buvo sėkmingai panaudotas ir viešajame sektoriuje. Vertinant ar *online* ginčų sprendimas galimas ir Lietuvoje, būtina atsižvelgti į tai, kad elektroninis teisingumas, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintus asmens teisės į teisingumą konstitucinius pagrindus, turi ne tik aiškius privalumus (teismų ir ginčo šalių kaštų optimizavimas, laiko sutaupymas, teisėjo šališkumo pašalinimas), bet ir trūkumus (tokių principų kaip teisingumo prieinamumo, viešo bylų nagrinėjimo teisme, ginčo šalių lygiateisiškumo, teisinio aiškumo principų ribojimas), kuriuos atsakingos Lietuvos valstybės institucijos, prieš leisdamos įgyvendinti internetinių ginčų sprendimų priėmimą Lietuvoje, turi pašalinti taip, kad būtų ne tik formaliai, bet ir realiai užtikrinta kiekvieno asmens konstitucinė teisė į teisingumą.

## BIBLIOGRAFIJA

### SPECIALIOJI LITERATŪRA

- Ashley, Kewin. D. 2019. *Artificial Intelligence and Legal Analytics: New Tools for Law Practice in the Digital Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartkus, Jurgis, Stundys, Tomas. 2018. „Dirbtinio intelekto teisinė atsakomybė: ko galima tikėtis?“ In *Teisės mokslo pavasaris 2018. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto student mokslinė draugija*. 7–25. Vilnius: VĮ Registrų centras.
- Buocz, Thomas Julius. 2018. „Artificial Intelligence in Court. Legitimacy Problems of AI Assistance in the Judiciary“. *Retskraft – Copenhagen Journal of Legal Studies* 2(1): 41–59.
- Clark, Eugene. *et al.* 2003. „Online Dispute Resolution: Present Realities, Pressing Problems and Future Prospects“, *International Review of Law, Computers & Technology*: 7–25.
- Condlin, Robert. J. 2017. „Online Dispute Resolution: Stinky, Repugnant, or Drab“. *Cardozo J. of Conflict Resolution* 18: 717–758.
- Conley Tyler, Melissa, Mcpherson, Mark. 2006. „Online Dispute Resolution and Family Disputes“. *Journal of Family Studies* 12(2): 165–169.
- Cui, Yadong. 2020. *Artificial Intelligence and Judicial Modernization*. Springer.
- Europos teisės į teisingumą vadovas*. 2016. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra ir Europos Taryba.

- Harari, Yuval Noah. 2018. *21 pamoka XXI amžiui*. Vilnius: BALTO print.
- Laužikas, Egidijus, Mikelėnas, Valentinas, Nekrošius, Vytautas. 2003. *Civilinio proceso teisė*. Vilnius: Justitia.
- Molienė, Reda, Griškevič, Lina 2019. „Britų patirtis pritaikius technologijas ginčo sprendimas – per 1 val.“ *Teismai.lt* 1(33): 23–26.
- Pagallo, Ugo. 2013. *The Laws of robots: Crimes, Contracts, and Torts*. Springer.
- Russel, Stuart, Norvig, Peter. 2014. *Artificial intelligence: A Modern Approach* (Third Edition). New Jersey: Pearson Education Limited.
- Susskind, Richard. 2010. *The End of Lawyers? Rethinking the Nature of Legal Services*. Oxford: Oxford University Press.
- Susskind, Richard. 2017. *Tomorrow's Lawyers: An Introduction to Your Future*. Oxford: Oxford University Press.

### KITA LITERATŪRA

- ALIBABA. 2019. *Definitions of Dispute and Resolution by Alibaba.com*. <http://rule.alibaba.com/rule/detail/2060.htm> [žiūrėta: 29.10.2019].
- Babayan, Arpine. 2019. *Ar dirbtinis intelektas bando užimti teisėjo vietą?* <http://www.teise.pro/index.php/2019/02/01/ar-dirbtinis-intelektas-bando-uzimti-teisejo-vieta/> [žiūrėta: 25.08.2019].
- Čerka, Paulius, Grigienė, Jurgita, Sirbikytė, Gintarė. 2015. „Liability for damages caused by artificial intelligence“. *Computer Law & Security Review* 31. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026736491500062X> [žiūrėta: 25.11.2019].
- Corbett-Davies, Sam et al. 2016. „A Computer program used for bail and sentencing decisions was labeled biased against blacks. It's actually not that clear“. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/17/can-an-algorithm-be-racist-our-analysis-is-more-cautious-than-propublicas/?utm\\_term=.18934fd93df9](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/17/can-an-algorithm-be-racist-our-analysis-is-more-cautious-than-propublicas/?utm_term=.18934fd93df9) [žiūrėta: 30.09.2019].
- Europos Komisijos tyrimas. 2019. *A study of the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework*. <https://rm.coe.int/responsability-and-ai-en/168097d9c5> [žiūrėta: 25.11.2019].
- Gaubienė, Neringa. 2019. *Lietuvos dirbtinio intelekto strategija: ar teisingai suprantamas dirbtinis intelektas?* <http://www.teise.pro/index.php/2019/08/26/n-gaubiene-lietuvos-dirbtinio-intelektos-strategija-ar-teisingai-suprantamas-dirbtinis-intelektas/> [žiūrėta: 12.08.2019].
- Grigas, Jonas. 2019. *Ar dirbtinis intelektas pralenks žmogiškąjį?* <http://mokslosriuba.lt/kartumesgalime/ar-dirbtinis-intelektas-pralenks-zmogiskaji/> [žiūrėta: 25.09.2019].
- Gutauskas, Aurelijus. 2019. *Teisingumas yra ir turėtų likti žmogiškas*. <http://www.teise.pro/index.php/2019/01/18/aurelijus-gutauskas-teisingumas-yra-ir-turetu-likti-zmogiskas/> [žiūrėta: 25.10.2019].
- Jungong, Sun. 2018. *Intellectual property and e-commerce: Alibaba's perspective*. [https://www.wipo.int/wipo\\_magazine/en/2018/05/article\\_0004.html](https://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2018/05/article_0004.html) [žiūrėta: 25.08.2019].
- Jungtinės Karalystės Civilinės Justicijos Tarybos pranešimas. 2015. *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*. <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/Online-Dispute-Resolution-Final-Web-Version1.pdf> [žiūrėta: 29.10.2019].
- Levesque, Hector. 2017. *Common Sense, the Turing Test, and the Quest for Real AI*. <https://books.google.lt/books?id=6PcIDgAAQBAJ&pg=PA163&dq=LEVESQUE,+H.+Common+Sense,+the+Turing+Test,+and+the+Quest+for+Real+AI&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwjE1vDiIenmAhXNZIAKHTOLC1UQ6AEIKDAA#v=onepage&q=LEVESQUE%2C%20H.%20Common%20Sense%2C%20the%20Turing%20Test%2C%20and%20the%20Quest%20for%20Real%20AI&f=false> [žiūrėta: 18.12.2019].
- Lietuvos dirbtinio intelekto strategija*. 2019. [http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/DI\\_strategija\\_LT\(1\).pdf](http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/DI_strategija_LT(1).pdf) [žiūrėta: 25.08.2019].

- National and international AI strategies*. 2019. <https://futureoflife.org/national-international-ai-strategies/?cn-reloaded=1> [žiūrėta: 25.08.2019].
- Oxford English Dictionary*. 2019. [https://www.lexico.com/en/definition/artificial\\_intelligence](https://www.lexico.com/en/definition/artificial_intelligence) [žiūrėta: 29.10.2019].
- Robotų perimti darbai – tik laiko klausimas*. 2019. BNS Spaudos centras. <https://sc.bns.lt/view/item/273889> [žiūrėta: 11.10.2019].
- Smith, Mitch. 2016. „In Wisconsin, a Backlash against Using Data to Foretell Defendants’ Futures”. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/06/23/us/backlash-in-wisconsin-against-using-data-to-foretell-defendants-futures.html> [žiūrėta: 18.02.2018].
- Stanford University. 2016. *Artificial Intelligence and life in 2030*. [https://ai100.stanford.edu/sites/default/files/ai100report10032016fnl\\_singles.pdf](https://ai100.stanford.edu/sites/default/files/ai100report10032016fnl_singles.pdf) [žiūrėta: 25.10.2019].
- Technological convergence, artificial intelligence and human rights*. 2017. Parliamentary Assembly. <http://websitespace.net/documents/19871/3306947/20170322-artificial+intelligence-humanrights-EN.pdf/d4e33dee-e37e4537-96a8-f207c3903081> [žiūrėta: 11.10.2019].
- TEISĖ.PRO. 2019. *Ginčų sprendimas internete: ar teisingumo vykdymas persikels į elektroninę erdvę?* <http://www.teise.pro/index.php/2019/11/20/gincu-sprendimas-internete-ar-teisingumo-vykdydas-persikels-i-elektronine-erdve/> [žiūrėta: 25.12.2019].
- Teisėjas ir dirbtinis intelektas: ar kūrinys gali būti pranašesnis už kūrėją?* 2019. <http://www.teise.pro/index.php/2019/12/11/teisejas-ir-dirbtinis-intelektas-ar-kuriny-gali-buti-pranasesnis-uz-kureja/> [žiūrėta: 25.08.2019].

## LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISĖS AKTAI

Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios 1992, Nr. 33-1014.

Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Valstybės žinios 2000, Nr. VIII-1864.

## EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS AKTAI

2017 m. sausio 27 d. Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl robotikai taikomų civilinės teisės nuostatų (2015/2103(INL)).

2018 m. balandžio 25 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Tarybai, Tarybai, Europos Ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui, Dirbtinis intelektas Europai COM(2018) 237 final.

2018 m. gruodžio 7d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Tarybai, Tarybai, Europos Ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui, Suderintas dirbtinio intelekto planas. COM(2018) 795 final.

2019 m. balandžio 8 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui, Pasitikėjimo į žmogų orientuotu dirbtiniu intelektu didinimas, COM(2019) 168 final.

2020 m. vasario 19 d. Europos Komisija. BALTOJI KNYGA. Dirbtinis intelektas. Europos požiūris į kompetenciją ir pasitikėjimą. COM(2020) 65 final.

## KITI TEISĖS AKTAI

2019 m. gegužės 22 d. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos Tarybos rekomendacijos dirbtiniam intelektui. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449> [žiūrėta: 25.08.2019].

## LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIO TEISMO DOKTRINA

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d., nutarimai.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 29 d. nutarimas.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 6 d. nutarimas.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 14 d. nutarimas.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. lapkričio 15 d. nutarimas.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 16 d. sprendimas.  
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. liepos 9 d. nutarimas.

*Anna Chmielarz-Grochal\** <https://orcid.org/0000-0003-4667-9410>

## STOSOWANIE PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE STANDARDÓW EUROPEJSKICH W TOKU ROZSTRZYGANIA TRANSGRANICZNYCH PROBLEMÓW OBYWATELSTWA ORAZ TRANSKRYPCJI AKTÓW STANU CYWILNEGO

**Streszczenie.** Sprawy dotyczące transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, oraz potwierdzenia posiadania przez takie dziecko obywatelstwa polskiego od kilku lat pozostają na wokandzie polskich sądów administracyjnych. Zagadnienie dopuszczalności umieszczenia w polskich księgach stanu cywilnego wpisu osób tej samej płci, jako rodziców dziecka, ma ważne znaczenie w kontekście kształtowania stosunków społecznych i relacji rodzinnych oraz roli prawa pozytywnego, jako ich regulatora w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Rozstrzygając w sprawach tego rodzaju, sądy stają przed koniecznością rozwiązywania konfliktów czy kolizji nie tylko norm (zasad i wartości) prawa krajowego, ale także kolizji systemów prawnych. W procesie sądowego stosowania prawa ważenia wymagają, z jednej strony, zasada ochrony praw dziecka, a z drugiej – inne podstawowe zasady porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, tj. fundamentalne zasady ustroju społeczno-politycznego (zwłaszcza wynikająca z art. 18 Konstytucji zasada ochrony małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa) oraz naczelną zasadę rządzącą poszczególnymi dziedzinami prawa cywilnego, rodzinnego czy procesowego. Dobro dziecka to konstytucyjna klauzula generalna, której wykładnia powinna odbywać się przez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i całokształtu systemu prawa. Nakaz ochrony dobra dziecka stanowi też nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi. Ważkość tych materii sprawiła, że w orzecznictwie pojawiły się rozbieżności co do dopuszczalności owej transkrypcji z uwagi na klauzulę porządku publicznego. Skład siedmiu sędziów NSA w uchwale II OPS 1/19 przesądził jednak, że polskie prawo nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci.

**Słowa kluczowe:** transkrypcja zagranicznego aktu stanu cywilnego, dobro dziecka, obywatelstwo, prawo do prywatności, zakaz dyskryminacji, wartości konstytucyjne, klauzula porządku publicznego, podstawowe zasady porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, konstytucyjna zasada ochrony małżeństwa i rodziny.

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, [achmielarz@wpia.uni.lodz.pl](mailto:achmielarz@wpia.uni.lodz.pl).

## EUROPEAN STANDARDS APPLIED BY ADMINISTRATIVE COURTS IN RESOLVING CROSS-BORDER PROBLEMS OF CITIZENSHIP AND TRANSCRIPTION OF CIVIL STATUS CERTIFICATES

**Abstract.** The cases concerning transcription of a child's foreign birth certificate, in which the registered parents are persons of the same sex, as well as confirmation of Polish citizenship by such a child, have been in the field of judicial cognition of Polish administrative courts for just several years. The issue of admissibility registering same-sex couples as parents of a child in Polish registry office has gained the great importance in the context of shaping social and family relations and the role of positive law as their regulator in dynamic society. When deciding such, the courts face the necessity to resolve not solely conflicts of norms (principles and values) within the domestic law, but also conflicts of legal systems. In the process of judicial application of law there is a need for balancing – on the one hand – the principle of the protection of the rights of a child, and – on the other one – other principles basic to the Polish legal order, i.e. the fundamental principles of the socio-political system (especially the principle of protection of marriage as a liaison of a man and a woman as well as the protection of family, motherhood and parenthood that arise from the art. 18 of Polish Constitution) and the general principles governing particular areas of civil, family and procedural law. The child's welfare is a general constitutional clause that shall be interpreted with the reference to the constitutional axiology and to the entire legal system. The protection the child's best interests is also the overriding principle of the Polish family law, and governs all of the regulations in the area of relations between parents and children. The important and delicate nature of this matter caused the discrepancies in the jurisprudence due to admissibility of such transcription in the light of the public order clause. The panel of seven judges of the Supreme Administrative Court, in Resolution No. II OPS 1/19, determined that Polish law did not allow the transcription of a foreign birth certificate showing same-sex persons as parents.

**Keywords:** transcription of a foreign civil status certificate, child's welfare, citizenship, right to privacy, non-discrimination, constitutional values, public order clause, basic principles of legal order of the Republic of Poland, constitutional principle of protection of marriage and family.

### 1. WPROWADZENIE

Obecnie sądy krajowe funkcjonują w wieloskładnikowej przestrzeni prawnej, co jest efektem współobowiązywania w polskim systemie prawa norm prawnych tworzonych w różnych centrach prawodawczych (Łętowska 2005a, 3–10; 2005b, 3–10; Hauser, Niewiadomski, Wróbel 2012, 124–125). Jednocześnie rozstrzygnięcia wymagają problemy prawne związane z takimi zjawiskami, jak: otwarte granice i ruchy migracyjne, pluralizm stylów życia, rozwój technologii informacyjnych i medycznych. Wskazane zjawiska stanowią źródło m.in. transgranicznych problemów obywatelstwa i transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego. Zagadnienia prawa osobowego i rodzinnego oraz – będąca ich odzwierciedleniem – rejestracja aktu urodzenia dziecka, jak również zagadnienia publicznoprawne dotyczące obywatelstwa podlegają ustawodawstwu poszczególnych państw. Ustawodawstwa te różnią się między sobą, co nierzadko prowadzi do transgranicznych



problemów w konkretnych i indywidualnych przypadkach. Stosowanie prawa w takich przypadkach oznacza konieczność rozstrzygnięcia kolizji zarówno normatywnych, jak i interpretacyjnych, których źródłem jest konflikt i/lub konkurencja wartości prawem chronionych oraz ich tradycyjnego bądź współczesnego rozumienia<sup>1</sup>.

W ostatnich latach na wokandzie polskich sądów administracyjnych pojawiały się sprawy dotyczące odmowy poświadczenia obywatelstwa oraz transkrypcji aktów urodzenia dzieci urodzonych i wychowywanych przez rodziców jedнопłciowych, w których co najmniej jedno z rodziców posiada obywatelstwo polskie, lecz ich zawarty za granicą związek nie wywołuje w Polsce skutków prawnych (Mostowik 2019). Sprawy dotyczące przeniesienia owego zagranicznego aktu urodzenia do polskiego rejestru stanu cywilnego oraz potwierdzenia obywatelstwa polskiego wobec takiego dziecka są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Posłużenie się wyłącznie zagranicznym aktem urodzenia nie wystarczy bowiem, by dziecku wydany został polski dokument tożsamości. Zagraniczny akt urodzenia przenieść należy do polskiego obrotu prawnego, tj. rejestru aktów stanu cywilnego. Co więcej, rejestracja w polskich aktach stanu cywilnego pochodzenia dziecka od dwóch osób tej samej płci ma doniosłe znaczenie zarówno z punktu widzenia statusu jednostki w państwie (jej praw i wolności, ich przestrzegania oraz ochrony), jak również spójności polskiego systemu prawnego ze standardami prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Zagadnienie dopuszczalności umieszczenia w polskich księgach stanu cywilnego wpisu osób tej samej płci, jako rodziców dziecka, ma poza tym ważne znaczenie w kontekście kształtowania stosunków społecznych i relacji rodzinnych oraz roli prawa pozytywnego jako ich regulatora.

Polskie sądy administracyjne, orzekając w sprawach tego rodzaju, współstosują Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>2</sup>, jak również biorą pod uwagę wypracowany na jej podstawie *acquis conventionnel*, w tym zwłaszcza utrwalone orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Decyzje dotyczące poświadczenia czy odmowy poświadczenia obywatelstwa, a także dokonania lub odmowy dokonania transkrypcji aktu stanu cywilnego mogą w istotny sposób ingerować w prawa zagwarantowane Konwencją. Chodzi tu o prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8) oraz subsydiarny zakaz dyskryminacji w związku z realizacją innych praw konwencyjnych (art. 14). Sądy stosują także wiążące Polskę prawo międzynarodowe

---

<sup>1</sup> W odniesieniu do praktyki stosowania prawa przez sądy administracyjne zob. Chmielarz-Grochal, Kalisz 2020, 71–94.

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

publiczne, w tym zasadę nadrzędnego interesu dziecka z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka<sup>3</sup>. Zgodnie z tym przepisem

we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

Pod uwagę brany jest także art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 1792), zawierający tzw. klauzulę porządku publicznego, zgodnie z którą prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Klauzula ta stanowi wyjątek od generalnej zasady uznawania i stosowania prawa obcego.

Jak pokazuje praktyka, w tego typu sprawach dochodzi do konfliktu i/lub konkurencji wartości chronionych nie tylko prawem konstytucyjnym, ale także wartości o charakterze uniwersalnym. Ważenia wymagają konstytucyjnie chroniona różnopłciowość związków małżeńskich (art. 18 Konstytucji RP) oraz prawo każdego dziecka do obywatelstwa (art. 24 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych) i nadrzędność interesu dziecka (art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej również nakłada na państwo, a więc wszystkie organy władzy publicznej, obowiązek ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1). Rozstrzygnięcie takich spraw wymaga zatem nie tylko operatywnego stosowania norm ustanowionych w różnych centrach prawodawczych, ale również – co wydaje się kluczowe – ważenia leżących u podstaw tych norm wartości. Trzeba przy tym pamiętać, że w ramach kontroli legalności aktu administracji publicznej polskie sądy administracyjne dokonują badania (oceny) w zakresie odnoszącym się do kompetencyjno-proceduralnych podstaw działania organu podejmującego rozstrzygnięcie oraz materialnoprawnych podstaw jego wydania. W tym drugim aspekcie sądy kontrolują prawidłowość wykładni normatywnych podstaw wydania aktu administracyjnego oraz prawidłowość ich zastosowania (Leszczyński 2010, 267–279).

## 2. STANDARDY WYPRACOWANE W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Zagadnienia obywatelstwa oraz transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci, w których jako rodzice figurują osoby tej samej płci, objęte są jurysdykcją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jednakże tylko częściowo – i pośrednio – mieszczą się w zakresie regulacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wskazane zagadnienia z istoty swojej związane

<sup>3</sup> Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526, ze zm.).

są bowiem z przyjętymi przez państwa zasadami/regułami nabywania obywatelstwa, jego poświadczenia oraz z systemem rejestracji stanu cywilnego. Nie ma natomiast wątpliwości, że wskazane kwestie dotyczą sfery prywatności człowieka, a Konwencja gwarantuje każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8).

W dotychczasowym orzecznictwie ETPC odwoływał się do relacji między prawem do obywatelstwa a zdolnością do korzystania z prawa do życia prywatnego. Po raz pierwszy odniósł się do tej kwestii w decyzji w sprawie *Karashev przeciwko Finlandii*<sup>4</sup>, w którym stwierdził, że „arbitralna odmowa obywatelstwa może w pewnych okolicznościach łączyć się z naruszeniem art. 8 EKPC, ponieważ skutki takiej odmowy dotyczą życia prywatnego jednostki”. Trybunał potwierdził związek instytucji obywatelstwa z art. 8 Konwencji także w wyroku w sprawie *Kurić i inni przeciwko Słowenii*<sup>5</sup>. W wyroku w sprawie *Genovese przeciwko Malcie*<sup>6</sup> Trybunał stwierdził, że odmowa obywatelstwa może łączyć się z naruszeniem art. 8 EKPC ze względu na wpływ na życie prywatne jednostki, co obejmuje również tożsamość społeczną jednostki.

W wyrokach *Menesson przeciwko Francji*<sup>7</sup> oraz *Labasse przeciwko Francji*<sup>8</sup> Trybunał uznał, że niepewność dzieci urodzonych przez matkę-surogatkę w zakresie uznania ich (w tym przypadku francuskiego) obywatelstwa mogła mieć negatywne reperkusje w zakresie ich osobistej tożsamości, a tym samym stanowiła naruszenie ich prawa do poszanowania życia prywatnego. W sprawie *Menesson* Trybunał uznał, że odmowa uznania prawnej więzi rodzic-dziecko (która również wpłynęła na obywatelstwo dziecka) była niezgodna z zasadą najlepszego interesu dziecka wywiedzioną z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, stanowiła także przekroczenie przez państwo granic tzw. marginesu oceny w stosunku do art. 8 Konwencji. Przytoczona linia orzecznicza Trybunału dotyczyła związku prawnego między dzieckiem urodzonym przez matkę-surogatkę a ojcem biologicznym.

W dniu 10 kwietnia 2019 r., na podstawie Protokołu nr 16 do Konwencji, na wniosek francuskiego Sądu Kasacyjnego (wniosek nr P16–2018–001) Trybunał w składzie wielkiej izby wydał opinię doradcą, która dotyczyła sytuacji faktycznej i prawnej rodziny *Menesson*<sup>9</sup>. W sprawie tej odmówiono dwojgu dzieciom

<sup>4</sup> Decyzja ETPC z dnia 12 stycznia 1999 r. w sprawie *Karashev przeciwko Finlandii*, skarga nr 31414/96, HUDOC.

<sup>5</sup> Wyrok ETPC z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie *Kurić i inni przeciwko Słowenii*, skarga nr 26828/06, HUDOC.

<sup>6</sup> Wyrok ETPC z dnia 11 października 2011 r. w sprawie *Genovese przeciwko Malcie*, skarga nr 53124/09, HUDOC.

<sup>7</sup> Wyrok ETPC z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie *Menesson przeciwko Francji*, skarga nr 65192/11, HUDOC.

<sup>8</sup> Wyrok ETPC z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie *Labasse przeciwko Francji*, skarga nr 65941/11, HUDOC.

<sup>9</sup> Zob. omówienie opinii – Florjanowicz-Błachut 2020, 107–118.

urodzonym w Kalifornii przez matkę zastępczą (surogatkę) w wyniku połączenia gamet ojca biologicznego (małżonka Mennesson) i anonimowej dawczyni uznania prawnej relacji rodzic-dziecko w stosunku zarówno do biologicznego ojca, jak i do tzw. matki intencyjnej, która – będąc żoną pana Mennesson – nie miała jednak genetycznego związku z dziećmi. Trybunał w opinii doradczej stwierdził, że w świetle art. 8 Konwencji prawo krajowe musi przewidywać możliwość prawnego uznania relacji między dzieckiem urodzonym przez matkę-surogatkę a kobietą wpisaną w zagranicznym akcie urodzenia jako jego matka. Uznanie to nie musi jednak polegać na zarejestrowaniu kobiety jako matki dziecka w aktach stanu cywilnego. Państwo może przewidzieć w tym celu inne środki prawne – takie jak np. umożliwienie kobiecie adopcji dziecka – pod warunkiem, że środki te są skuteczne, szybkie oraz realizowane zgodnie z interesem dziecka. Trybunał podkreślił, że w sprawach dotyczących dzieci zawsze należy kierować się zasadą najlepszego interesu dziecka. Odmowa uznania przez państwo relacji między dzieckiem urodzonym przez matkę-surogatkę a kobietą wpisaną do zagranicznego aktu urodzenia jako jego matka negatywnie oddziałuje na jego prawa. Dziecko takie może być bowiem pozbawione poczucia tożsamości, prawa do uzyskania obywatelstwa matki, dziedziczenia po niej, utrzymywania z nią kontaktu po ewentualnym rozwodzie z ojcem dziecka, a także napotykać trudności w uzyskaniu prawa pobytu w państwie zamieszkania matki. Prawo krajowe powinno zatem przewidywać inne formy prawne uznania relacji pomiędzy dzieckiem a matką intencyjną. Nie ma przy tym znaczenia, czy dziecko zostało poczęte przy użyciu jej komórek jajowych, choć jeżeli tak się stało, to potrzeba formalnego uznania relacji rodzic-dziecko jest jeszcze wyraźniejsza.

Trybunał – zważywszy na brak w tej kwestii ogólnoeuropejskiego konsensusu – potwierdził pewną swobodę (margines uznania) państwa przy wyborze środków czy form prawnego uznania tej relacji. Co do zasady z Konwencji nie można wywieść obowiązku dokonania całościowej transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka urodzonego przez matkę-surogatkę. Państwo może więc skorzystać z innych rozwiązań, aby nie pozostawiać dziecka w stanie niepewności prawnej.

Kwestie odmowy poświadczenia obywatelstwa oraz transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, stały się przedmiotem skarg indywidualnych wnoszonych do ETPC również przeciwko Polsce. W 2019 r. rządowi polskiemu zostały zakomunikowane m.in.: 1) sprawa *Schlittner-Hay* (skargi nr 56846/15 i 56849/15), dotycząca odmowy poświadczenia obywatelstwa polskiego<sup>10</sup>, oraz 2) sprawa *A. D.-K. i inni* (skarga nr 30806/15), dotycząca odmowy transkrypcji aktu urodzenia dziecka<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Zob. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-192050%22%5D%7D> [dostęp: 15.03.2020].

<sup>11</sup> Zob. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-192049%22%5D%7D> [dostęp: 15.03.2020].

Skargi oparto na zarzutach naruszenia art. 8 i art. 14 w zw. z art. 8 Konwencji. W sprawach tych, w ramach krajowych środków prawnych, orzekały sądy administracyjne.

### **3. SĄDY ADMINISTRACYJNE WOBEC PROBLEMU TRANSKRYPCJI ZAGRANICZNEGO AKTU URODZENIA DZIECI OSÓB POZOSTAJĄCYCH W ZWIĄZKACH JEDNOPLCIOWYCH**

Zagadnienie transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzicie dziecka figurują osoby tej samej płci, wywołało poważne wątpliwości w procesie stosowania prawa w kontekście podstawowych zasad porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczyły one również przypadków odmowy transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, który nie zawierał danych matki (w przypadkach surogacji). Analogiczne wątpliwości pojawiały się w sprawach odmowy poświadczenia obywatelstwa dzieci, w których zagranicznych aktach urodzenia jako rodzice wpisane były osoby tej samej płci albo nie wpisano danych matki. W efekcie powstały rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych i ukształtowały się dwa odmienne nurty orzecznicze.

Pierwszy z nich opiera się na poglądzie, że wpisanie do polskich ksiąg stanu cywilnego treści zagranicznego aktu urodzenia, który obok matki (ojca) dziecka, jako drugiego rodzica wymienia osobę tej samej płci, stanowiłoby pogwałcenie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Sądy powołują się na wyrażoną w art. 7 ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe klauzulę porządku publicznego. Stanowisko takie zostało zaprezentowane w wyrokach NSA<sup>12</sup>: z dnia 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13 i z dnia 20 czerwca 2018 r., II OSK 1808/16 oraz wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych: wyroku WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., II SA/GI 1157/15; wyroku WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., III SA/Kr 1400/15; wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2016 r., IV SA/Wa 182/16. W orzeczeniach tych zwraca się uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, sądy administracyjne przyjmują, że przepisy obowiązujące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej nie przewidują ani możliwości usankcjonowania związku osób tej samej płci, ani możliwości przysposobienia dziecka przez osoby tej samej płci, co zgodnie z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>13</sup> uczynić wspólnie mogą tylko małżonkowie. Pojęcia „rodzicielstwo” oraz „rodzice” w obowiązującym prawie odnoszą się do osób różnej płci (kobiety i mężczyzny), co potwierdza art. 18 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo

<sup>12</sup> Przywoływane w tekście orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [dostęp: 15.03.2020].

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1359).

znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Wyraża on konstytucyjną zasadę ochrony małżeństwa i rodziny (Borysiak 2016, 464–495; Garlicki 2016, 489–505).

Po drugie, zdaniem sądów, przy rozstrzyganiu sprawy transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, znaczenie ma dostrzegalna sprzeczność pomiędzy zewnętrzną formą zagranicznego wzoru aktu urodzenia a wzorem jego polskiego odpowiednika (zawierającym rubrykę „matka” i rubrykę „ojciec”). Sądy zwracają uwagę na art. 104 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 463, ze zm.), zgodnie z którym „transkrypcja polega na wiernym i literalnym przeniesieniu treści zagranicznego dokumentu stanu cywilnego zarówno językowo, jak i formalnie, bez żadnej ingerencji w pisownię imion i nazwisk osób wskazanych w zagranicznym dokumencie stanu cywilnego”.

W wyroku II OSK 1298/13 NSA podniósł, że w kwestii tej nie chodzi wyłącznie o wzory druków, gdyż nawet gdyby druki miały rubrykę „rodzic”, to przez „rodziców” rozumie się w Polsce w sposób jednoznaczny ojca i matkę. Dlatego – zdaniem NSA – w aktualnym stanie prawnym niedopuszczalne jest wpisanie do aktu stanu cywilnego dwóch osób tej samej płci, jako ojca i matki lub jako rodziców, niezależnie od sposobu oznaczenia poszczególnych rubryk we wzorze aktu. Co więcej, w ocenie NSA, taka wykładnia pojęcia rodzicielstwa nie narusza przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Karty Praw Podstawowych. Sąd zwrócił ponadto na orzecznictwo ETPC, z którego wynika, że państwowo wolno ograniczać dostęp do związków małżeńskich parom osób tej samej płci<sup>14</sup>, co odnosi się również do związków partnerskich.

Po trzecie, sądy administracyjne stoją na stanowisku, że w sprawach odmowy wpisania do akt stanu cywilnego zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice są wpisane osoby tej samej płci, nie można dopatrzeć się pobudek dyskryminacyjnych (ze względu na orientację seksualną) lub naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa. Sądy nie podzielają poglądu, że odmowa dokonania transkrypcji uniemożliwia dziecku skutecznie wykazanie i ustalenie przed polskimi organami i sądami podstawowego elementu swojej tożsamości w postaci relacji z jednym ze swoich rodziców. W tym zakresie powołują się na art. 1138 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>15</sup>, który przyznaje zagranicznym dokumentom urzędowym moc dowodową na równi z polskimi dokumentami urzędowymi i nie wprowadza jakichkolwiek dodatkowych wymogów, w szczególności wymogu transkrypcji tych dokumentów.

W wyroku II OSK 1808/16 NSA, odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równego traktowania oraz naruszenia zasady ochrony praw dziecka przez jego

<sup>14</sup> Wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2010 r., *Schalk i Kopf przeciwko Austrii*, skarga nr 30141/04, HUDOC.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1974 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575, ze zm.).



nieuzasadnioną dyskryminację, wprost uznał, że w sprawie odmowy transkrypcji aktu urodzenia dziecka pochodzącego ze związku jedнопłciowego nie miały zastosowania przepisy dotyczące obywatelstwa, prawa posiadania dokumentu tożsamości, ustawy o dokumentach paszportowych. Skład orzekający podkreślił, że do właściwości sądu administracyjnego nie należy orzekanie w sprawach równego traktowania.

Odmienny nurt orzeczniczy wyraźnie zapoczątkował NSA wyrokiem z dnia 10 października 2018 r., II OSK 2552/16. Skład orzekający w tej sprawie uznał, że odmowa transkrypcji aktu urodzenia narusza prawa dziecka w kontekście gwarancji wynikających z EKPC i Konwencji o prawach dziecka. Sąd dokonał swoistego „ważenia zasad i wartości”, dając pierwszeństwo szeroko rozumianej klauzuli dobra (interesu) dziecka przed wąsko rozumianą klauzulą porządku publicznego, stanowiącą wyjątek w sytuacji realnego i poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, którego nie dopatrył się w rozpatrywanym przypadku.

Instytucja transkrypcji obligatoryjnej to – w ocenie NSA – kluczowe źródło obowiązku przeniesienia do polskiego rejestru stanu cywilnego zagranicznego aktu urodzenia małoletniego obywatela polskiego, niezależnie od tego, że w akcie tym jako rodziców wskazano dwie kobiety. Sąd podkreślił, że odmowa dokonania transkrypcji ze względu na klauzulę porządku publicznego nie jest zgodna z przepisami prawa, gdyż prowadzi do naruszenia zasady transkrypcji obligatoryjnej, tj. obowiązku wynikającego z art. 104 ust. 5 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>16</sup>. Zwrócił również uwagę, że instytucję transkrypcji obligatoryjnej wprowadzono m.in. w celu wykluczenia sytuacji, w których obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej nie zostałyby wydane dokumenty poświadczające jego tożsamość. Sąd stwierdził, że

nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa takie działanie, aby poprzez klauzulę porządku publicznego, odmawiać transkrypcji ze względu na porządek publiczny (transkrypcja fakultatywna z art. 107 pkt 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego) i tym samym nie realizować obowiązku wynikającego z ustawy (transkrypcja obligatoryjna z art. 104 ust. 5 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego).

Co więcej, zdaniem NSA, „ustawowy obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, prowadzący do poświadczenia tożsamości dziecka, wpisuje się w cały system ochrony praw dziecka”. Sąd odwołał się

---

<sup>16</sup> Z treści art. 104 ust. 5 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego wynika, że transkrypcja jest obligatoryjna, jeżeli obywatel polski, którego dotyczy zagraniczny dokument stanu cywilnego, posiada akt stanu cywilnego potwierdzający zdarzenia wcześniejsze sporządzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i żąda dokonania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego lub ubiega się o polski dokument tożsamości lub nadanie numeru PESEL. Zgodnie zaś z art. 107 pkt 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego kierownik urzędu stanu cywilnego odmawia dokonania transkrypcji, jeżeli transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.



do orzecznictwa ETPC, który wielokrotnie podkreślał, że w przypadku, w którym wchodzi w grę sytuacja dziecka, to interes dziecka musi przeważać. Przy dokonywaniu oceny sytuacji dziecka również pod względem prawnym poszanowanie praw dziecka powinno stanowić główną wytyczną decyzji<sup>17</sup>. Poza tym, jak zwracał uwagę ETPC, dziecko, wobec którego odmówiono transkrypcji aktu urodzenia, znajduje się w sytuacji niepewności co do swojego statusu prawnego, a jego związek z rodzicami ustalonymi w zagranicznym akcie urodzenia jest nierozpoznany przez porządek prawny<sup>18</sup>.

Skład orzekający w tej sprawie, nie kwestionując zasadności zastosowania klauzuli porządku publicznego *in genere*, wskazał, że

pojęcie porządku publicznego jako uzasadnienie odstępstwa od podstawowego działania polegającego na dokonaniu transkrypcji powinno być interpretowane w sposób wąski, odnoszący się szczegółowo do realiów rozpatrywanej sprawy oraz wnikliwie oceniający realne i poważne zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa w konkretnym przypadku.

Powołał się w tym kontekście na utrwalone orzecznictwo TSUE – wyroki w sprawie C-438/14 *Bogendorff von Wolffersdorff*<sup>19</sup> oraz w sprawie C-193/16 *E przeciwko Subdelegación del Gobierno en Álava*<sup>20</sup>.

Odnosząc się do realiów niniejszej sprawy, NSA uznał, że obowiązek transkrypcji określony w art. 104 ust. 5 ustawy, realizowany wyłącznie w celu ochrony praw dziecka poprzez umożliwienie mu poświadczenia jego tożsamości, nie stoi w sprzeczności z zasadami porządku publicznego. Sąd nawiązał do wyroku TSUE w sprawie C-673/16 *Coman*<sup>21</sup>, w którym Trybunał przesądził definitywnie, że obowiązek uznania małżeństwa tej samej płci wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego nie narusza tożsamości narodowej ani nie zagraża porządkowi publicznemu danego państwa członkowskiego.

Należy zaznaczyć, że wcześniej podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu, który w wyroku z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Po 1169/17 stwierdził, że transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia jest obligatoryjna na mocy art. 104 ust. 5 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ze względu na obowiązek ochrony praw dziecka, a sądy powinny dokonywać wykładni przepisów tak, aby jej rezultat był zgodny z Konstytucją RP, wiążącymi Polskę przepisami prawa

<sup>17</sup> Wyrok ETPC z dnia 26 czerwca 2014 r., *Menesson przeciwko Francji*, skarga nr 65192/11 i przywołane tam orzecznictwo, HUDOC.

<sup>18</sup> Wyrok ETPC z dnia 26 czerwca 2014 r., *Labassee przeciwko Francji*, skarga nr 65941/11, HUDOC.

<sup>19</sup> Wyrok TSUE z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-438/14 *Bogendorff von Wolffersdorff*, ECLI:EU:C:2016:401, pkt 67 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo.

<sup>20</sup> Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie C-193/16 *E przeciwko Subdelegación del Gobierno en Álava*, ECLI:EU:C:2017:542, pkt 18 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo.

<sup>21</sup> Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie C-673/16 *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385.

międzynarodowego, a także ich aksjologicznym uzasadnieniem. Odmowa dokonania transkrypcji, zdaniem składu orzekającego w tej sprawie, powoduje z kolei

niemożność nadania numeru PESEL oraz uzyskania polskiego dokumentu tożsamości, a to z kolei wywołuje skutek w postaci ograniczenia dostępu do polskiego systemu oświaty, czy też polskiego systemu opieki zdrowotnej. Ponadto polski obywatel nieposiadający dokumentu tożsamości nie ma możliwości podróżowania do innych państw. Powyższe ograniczenia niewątpliwie stanowią naruszenie podstawowych praw związanych z posiadaniem obywatelstwa polskiego. Niewątpliwie natomiast dziecko, którego rodzicami są polscy obywatele, także posiada obywatelstwo polskie.

Ponadto, NSA wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2129/16, wydanym w sprawie dotyczącej transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka urodzonego przy wykorzystaniu procedury *in vitro* i umowy o macierzyństwo zastępcze (tzw. surogacji), uchylił zaskarżone orzeczenie i poprzedzające je decyzje organów administracji odmawiające transkrypcji ze względu na klauzulę porządku publicznego. Swoje rozstrzygnięcie NSA uzasadnił tym, że uchylone orzeczenie sądu pierwszej instancji oraz wcześniejsze decyzje administracyjne stały w sprzeczności z obowiązkiem ochrony praw dziecka, wyrażonym zarówno w Konstytucji, jak i Konwencji o prawach dziecka. W uzasadnieniu wyroku NSA odniósł się także do szczególnych praw podmiotowych przysługujących osobom posiadającym obywatelstwo polskie. Podkreślił, że odmowa dokonania transkrypcji aktu urodzenia skutkowałaby niemożnością uzyskania przez małoletniego obywatela polskiego dokumentu potwierdzającego tożsamość, a tym samym uniemożliwiłaby mu korzystanie z praw wynikających z obywatelstwa. Sąd przywołał postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2015 r., III CSK 296/14 (LEX nr 1712817), w którym poddano szczegółowej analizie techniczny oraz funkcjonalny wymiar zagranicznego aktu stanu cywilnego w systemie krajowym. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego

[w]ierne oraz literalne odtworzenie treści zagranicznego aktu stanu cywilnego w polskiej księdze stanu cywilnego musi być dokonywane z uwzględnieniem znaczenia poszczególnych elementów jego treści. Powinny one być przenoszone do polskich ksiąg stanu cywilnego zgodnie nie tylko z ich brzmieniem, ale także funkcją, którą pełnią. Wpisy zawarte w zagranicznym akcie stanu cywilnego powinny więc być przenoszone w taki sposób, aby w polskich księgach stanu cywilnego i w powstałym w wyniku transkrypcji polskim akcie stanu cywilnego zachowały swoją tożsamość nie tylko pod względem ich brzmienia, ale także funkcji.

W wyroku II OSK 2129/16 NSA odwołał się także do przepisów prawa unijnego, zwracając uwagę, że odmowa transkrypcji aktu urodzenia uniemożliwia uzyskanie paszportu, co z kolei może ograniczać lub wręcz wykluczyć podróżowanie do innych państw. Ma to, w ocenie NSA, szczególne znaczenie w kontekście przynależności Polski do Unii Europejskiej i wynikających z tego faktu uprawnień dla osób posiadających polskie obywatelstwo. Jak stwierdził NSA,

niewątpliwie [...] polski dokument paszportowy zaświadcza o posiadaniu polskiego obywatelstwa, a w konsekwencji także obywatelstwa UE, w wyniku czego jego posiadacz może korzystać m.in. ze swobody przepływu osób zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że skarżący będący obywatelem polskim, wskutek odmowy transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, nie może korzystać z praw podmiotowych przysługujących innym osobom posiadającym polskie obywatelstwo.

#### 4. UCHWAŁA SKŁADU SIĘDMIU SĘDZIÓW II OPS 1/19 I JEJ ZNACZENIE

Wskazane w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności w kwestii transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice są wpisane osoby tej samej płci, dały składowi orzekającemu w sprawie II OSK 1330/17 asumpt do skorzystania z trybu przewidzianego w art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.). Przedmiotem rozpoznawanej sprawy była odmowa organu wpisania do polskiego rejestru stanu cywilnego brytyjskiego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice figurują dwie kobiety. Wcześniej skarżąca wszczęła postępowanie o wydanie paszportu dla małoletniego dziecka, które pozostawiono bez rozpoznania z powodu braku możliwości przedstawienia odpisu polskiego aktu urodzenia. Postanowieniem z 17 kwietnia 2019 r. przedstawiono składowi siedmiu sędziów NSA następujące zagadnienie prawne:

Czy przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1741 ze zm.) w związku z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 1792), dopuszcza transkrypcję zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci.

W uchwale z 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19 skład siedmiu sędziów NSA orzekł, że:

Przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1741, ze zm.) w związku z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 1792) nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci.

Tym samym przesądzono, że polskie prawo nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci<sup>22</sup>.

Skład siedmiu sędziów NSA rozważył kwestie dopuszczalności rejestracji w polskich aktach stanu cywilnego pochodzenia dziecka od dwóch osób tej samej płci, bazując na zasadach i wartościach konstytucyjnych oraz międzynarodowych, jak również wynikających z prawa Unii Europejskiej. Dokonano również

<sup>22</sup> Zob. omówienie uchwały – Wiącek 2020, 163–172.

wnikliwej egzegezy przepisów prawa krajowego, w tym także w kontekście orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE i ETPC.

Przede wszystkim, uzasadniając uchwałę, NSA zwrócił uwagę, że w wyniku transkrypcji powstaje polski akt stanu cywilnego, który pod względem mocy dowodowej nie różni się od aktu stanu cywilnego powstałego na podstawie rejestracji zdarzenia prawnego. Wpisanie do polskiego rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji dwóch kobiet jako rodziców dziecka stanowiłoby naruszenie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego, ponieważ w prawie polskim rodzicami dziecka mogą być tylko matka i ojciec. Podkreślono, że „prawo polskie nie zna instytucji »rodziców jedнопłciowych« i nie przyznaje związkom partnerskim praw rodzicielskich”.

Skład siedmiu sędziów NSA zaznaczył, że

klauzula porządku publicznego wymieniona w art. 107 pkt 3 Prawa o aktach stanu cywilnego, tak jak klauzula wyrażona w art. 7 Prawo prywatne międzynarodowe, stanowi zabezpieczenie przed skutkami zastosowania prawa obcego przewidującego rozwiązania sprzeczne z podstawowymi zasadami i wartościami akceptowanymi w polskim porządku prawnym. Klauzula porządku publicznego gwarantuje ochronę krajowego porządku prawnego przed jego naruszeniem w postaci nadania skuteczności (uznania) aktu stanu cywilnego nieodpowiadającemu fundamentalnym zasadom porządku prawnego. W ramach przesłanki porządku publicznego badaniu podlegają skutki prawne uznania danego aktu. Nie chodzi przy tym o samą sprzeczność zagranicznego aktu stanu cywilnego z podstawowymi zasadami porządku prawnego, ale o to, by skutki transkrybowania takiego aktu były nie do pogodzenia z tymi zasadami.

Jednocześnie NSA podkreślił, że – ze względu na art. 34 ust. 1 zd. 1 Konstytucji<sup>23</sup> – brak transkrypcji aktu urodzenia nie stanowi przeszkody do potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego<sup>24</sup>. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że

prawidłowa wykładnia art. 104 ust. 5 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego nie może prowadzić do uzależnienia uzyskania przez obywatela polskiego dowodu tożsamości albo numeru PESEL od dokonania przez organ transkrypcji, która nie jest możliwa tylko z tego powodu, że w zagranicznym akcie urodzenia dziecka podano zamiast danych ojca dane kobiety, która pozostaje w nieznanym polskiemu prawu związku partnerskim z matką dziecka będącą obywatelką polską.

Akt urodzenia, nawet bez jego transkrypcji, jest wyłącznym dowodem zdarzeń w nim stwierdzonych. W konsekwencji, zdaniem NSA, „dziecko skarżącej może [...] powołać się na taki akt w postępowaniu administracyjnym i sądowym, a także realizować uprawnienia, których nabycie jest uzależnione od wykazania aktu stanu cywilnego, nawet gdyby nie dokonano jego transkrypcji”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> „Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi”.

<sup>24</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 6 maja 2015 r., II OSK 2372/12; z dnia 30 października 2018 r., II OSK 1868/16. Zob. Mostowik 2018, 55–75.

<sup>25</sup> Sąd odwołał się do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2012 r., III CZP 58/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 55.

Powołując się na orzecznictwo TSUE<sup>26</sup>, NSA podkreślił, że ustawodawstwo dotyczące stanu cywilnego mieści się w kompetencjach państw członkowskich i prawo UE nie narusza tej kompetencji. Jednak brak harmonizacji przepisów dotyczących stanu cywilnego na poziomie unijnym (a także międzynarodowym) powoduje, że rozwiązania przyjęte w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich różnią się zarówno co do treści, jak i formy oraz zakresu danych ujawnianych w krajowych rejestrach stanu cywilnego. Zwraca uwagę, że prawo UE nie przewiduje bezwzględnego obowiązku uznania skutków zagranicznego aktu stanu cywilnego oraz jego przeniesienia do krajowego rejestru stanu cywilnego. Odmowa przeniesienia zagranicznego dokumentu do krajowego rejestru stanu cywilnego może być uzasadniona zastosowaniem krajowej klauzuli porządku publicznego. Trybunał Sprawiedliwości dostrzegł, że rozstrzyganie kwestii związanych z przeniesieniem do krajowego rejestru stanu cywilnego danych wynikających z zagranicznego dokumentu urzędowego wymaga poszanowania słusznej równowagi sprzecznych interesów, tj. z jednej strony, ochrony uprawnień wynikających z prawa UE, oraz z drugiej strony – uzasadnionej ochrony przez państwo członkowskie jego tradycji<sup>27</sup>.

W motywach uchwały NSA odwołał się do orzecznictwa ETPC<sup>28</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem pierwszej opinii doradczej wielkiej izby Trybunału z dnia 10 kwietnia 2019 r. Sąd zaznaczył jednak, że powołane w uzasadnieniu wyroki ETPC, w odróżnieniu od sprawy, w której doszło do zadania pytania składowi siedmiu sędziów, dotyczą prawnego uznania umowy o macierzyństwo zastępcze lub zawarcia związku partnerskiego osób tej samej płci. Rozpoznawana przez NSA sprawa dotyczyła natomiast transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci, a nie dwupłciowych rodziców pozostających w związku małżeńskim. Poza tym, w rozpoznawanej sprawie nie powstały wątpliwości co do nabycia obywatelstwa polskiego przez dziecko skarżącej lub praw rodzicielskich przez matkę dziecka. Jak zaznaczył NSA, z orzecznictwa ETPC nie wynika generalny obowiązek transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci, których jedno z rodziców pozostaje w jednopłciowym związku partnerskim, uznawanym w kraju wystawienia aktu urodzenia, a nieuznawanym

<sup>26</sup> Wyroki TSUE: z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 *Garcia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539, pkt 25; z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-267/06 *Maruko*, ECLI:EU:C:2008:179, pkt 59; z dnia 14 października 2008 r. w sprawie C-353/06 *Grunkin i Paul*, ECLI:EU:C:2008:559, pkt 16.

<sup>27</sup> Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09 *Runevič-Vardyn i Wardyn*, ECLI:EU:C:2011:291, pkt 91.

<sup>28</sup> Wyroki ETPC: z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie *Mennesson przeciwko Francji*, skarga nr 65192/11, HUDOC; z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie *Labassee przeciwko Francji*, skarga nr 65941/11, HUDOC; z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie *Paradiso i Campanelli przeciwko Włochom*, skarga nr 25358/12, HUDOC; z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie *Orlandi i in. przeciwko Włochom*, skargi nr 26431/12, 26742/12, 44057/12 i 60088/12, HUDOC; z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie *Oliari i inni przeciwko Włochom*, skargi nr 18766/11 i 36030/11, HUDOC.

w państwie, które jest stroną EKPC. Skład siedmiu sędziów stwierdził, że to nie sama odmowa transkrypcji aktu urodzenia dziecka może powodować odpowiedzialność państwa za naruszenie Konwencji, ale jej skutki i brak ochrony przed negatywnymi konsekwencjami braku transkrypcji. Co więcej, skutki te podlegać będą ocenie w odrębnych indywidualnych postępowaniach, np. w związku z ewentualną odmową wydania dowodu tożsamości. W związku z tym – w ocenie NSA – zarzuty nieuwzględnienia interesów dziecka i naruszenia ochrony praw dziecka wynikających z Konwencji o prawach dziecka, a także postanowień Konstytucji powinny być brane pod uwagę w razie odmowy transkrypcji w tych właśnie postępowaniach. Jak podkreślono, odmowa dokonania transkrypcji z powodu naruszenia zasad polskiego porządku prawnego nie jest równoznaczna z naruszeniem konstytucyjnego i międzynarodowego obowiązku władz publicznych do uwzględnienia najlepszego interesu dziecka, gdyż zagraniczny akt urodzenia, nawet bez jego transkrypcji, jest wyłącznym dowodem zdarzeń w nim stwierdzonych i dziecko skarżącej może powołać się na taki akt w postępowaniach administracyjnych i sądowych, które dotyczą jego praw.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA wydana w trybie art. 187 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zawierająca rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w konkretnej sprawie administracyjnej, „jest w danej sprawie wiążąca”, tj. w całym dalszym postępowaniu aż do jego prawomocnego zakończenia<sup>29</sup>. Oznacza to, że sąd, który skierował pytanie do składu powiększonego w trakcie rozpoznawania skargi kasacyjnej, nie ma możliwości odstąpienia od oceny wyrażonej w uchwale składu powiększonego NSA, stanowiącej odpowiedź na zadane pytanie. Wynika to stąd, że zawarta w takiej uchwale wykładnia dokonywana jest w ścisłym związku z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie. Wykładnia przepisów wskazanych przez skład orzekający polega na ustaleniu ich prawidłowego rozumienia, w celu zrekonstruowania normy prawnej, która ma zastosowanie w rozpoznawanej przez sąd sprawie. Niemniej jednak tego rodzaju uchwały – konkretne – powinny przyczynić się do zapewnienia jednolitości wykładni obowiązujących przepisów przez sądy administracyjne. Wykładnia sądowa współtworzy bowiem sens przepisów prawnych, a kluczowe znaczenie ma w tym zakresie reguła ogólna zawarta w sentencji lub uzasadnieniu uchwały. Co istotne, reguła ogólna nie tylko wiąże w danej sprawie, jest również podstawą, wzorcem i modelem stosowanym przy orzekaniu w podobnych sprawach w przyszłości. Dokonana w uchwale składu siedmiu sędziów NSA wykładnia przepisów prawa krajowego ma znaczenie zarówno w aspekcie zapewnienia spójności systemu prawnego, jak i jednolitości orzecznictwa sądowego, zważywszy że sądy jako takie ustawodawcy zastępować nie mogą.

<sup>29</sup> Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., OPS 5/03; por. Skoczyła 2004, 227–229.



Wydany w dniu 11 lutego 2020 r. wyrok w sprawie II OSK 1330/17 uwzględnia wprost treść uchwały II OPS 1/19, uznającej za sprzeczną z podstawowymi zasadami prawa rodzinnego transkrypcję aktu urodzenia, w którym jako rodzice wpisane zostały osoby tej samej płci.

## 5. PODSUMOWANIE

Na podstawie wskazanych przykładów z orzecnictwa polskich sądów administracyjnych można stwierdzić, że rozstrzyganie sporów o prawo mających charakter transgraniczny wymaga od sędziego nie tylko szczególnej wiedzy prawniczej, ale i umiejętności sprawnego rozwiązywania konfliktów czy kolizji norm prawnych, w tym także kolizji systemów prawnych. Sprawy transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci, w których jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, podobnie jak sprawy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, stały się dla sądów administracyjnych okazją do pogłębionych analiz. Wykładnia znajdujących zastosowanie w tych sprawach przepisów prawa wymagała operatywnego wyjaśnienia – w realiach poszczególnych spraw – znaczenia klauzul generalnych (dobro dziecka, porządek publiczny) lub praw (prawo do obywatelstwa, prawo do prywatności, zakaz dyskryminacji) czy gwarancji zawartych w konstytucji oraz w aktach prawa międzynarodowego.

Nie ulega wątpliwości, że umiejscowienie zagranicznego aktu stanu cywilnego w polskim obrocie prawnym w kontekście prawa do obywatelstwa dziecka, w którego akcie urodzenia jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, a jedno z rodziców jest obywatelem Rzeczypospolitej, to kwestia wysoce newralgiczna, gdyż wiąże się tożsamością dziecka. Zawarta w uzasadnieniu uchwały II OPS 1/19 argumentacja zdaje się przekonywać co do wyboru takiego sposobu rozumienia art. 104 ust. 5 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, według którego brak transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia nie stanowi przeszkody do potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Takie stanowisko jest spójne z sentencją uchwały o niedopuszczalności – z uwagi na podstawowe zasady porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej – transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci. Odmowa dokonania transkrypcji z powodu naruszenia zasad polskiego porządku prawnego nie jest bowiem – zdaniem NSA – równoznaczna z naruszeniem konstytucyjnego i międzynarodowego obowiązku władz publicznych do uwzględnienia najlepszego interesu dziecka. Racjonalne jest założenie, że szczegółowe sprawy administracyjne, takie jak sprawy o wydanie paszportu, nadanie numeru PESEL czy stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, mogą *de lege lata* zostać załatwione niezależnie od tego, czy organ dokona transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia. W ten sposób zabezpieczone zostają, z jednej strony, indywidualny interes dziecka obywatela polskiego, a z drugiej – efektywność podstawowych zasad krajowego porządku prawnego.



**BIBLIOGRAFIA**

- Borysiak, Witold. 2016. „Komentarz do art. 18”. W Leszek Bosek, Marek Safjan (red.). *Konstytucja RP*, T. I. *Komentarz do art. 1–86*. 464–495. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Chmielarz-Grochal, Anna, Kalisz, Anna. 2020. „Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne”. *Państwo i Prawo* 1: 71–94.
- Florjanowicz-Błachut, Przemysław. 2020. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1: 107–118.
- Garlicki, Leszek. 2016. „Komentarz do art. 18”. W Leszek Garlicki, Marek Zubik (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. I. 489–505. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Hauser, Roman, Niewiadomski, Zygmunt, Wróbel, Andrzej. 2012. *System prawa administracyjnego*. T. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Leszczyński, Leszek. 2010. „Orzekanie przez sądy administracyjne a wykładnia prawa”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 267–279.
- Łętowska, Ewa. 2005a. „Między Scyllą a Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem”. *Europejski Przegląd Sądowy* 1: 3–10.
- Łętowska, Ewa. 2005b. „Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje”. *Państwo i Prawo* 4: 3–10.
- Mostowik, Piotr. 2018. „Problem obywatelstwa dziecka prawdopodobnie pochodzącego od obywatela polskiego niebędącego mężem surrogata mother. Uwagi aprobowane wyroki NSA z 6 maja 2015 r. (II OSK 2372/13 i II OSK 2419/13)”. *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego* 16: 55–75.
- Mostowik, Piotr. 2019. *Problem rejestracji w polskich aktach urodzenia pochodzenia dziecka od „rodziców jedнопłciowych” na tle orzecznictwa sądów administracyjnych w 2018 r.* Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Skoczylas, Andrzej. 2004. *Działalność uchwalodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wiącek, Marcin. 2020. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1: 163–172.

**AKTY PRAWNE**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zm.).
- Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526, ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1359).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1974 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575, ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 1792).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 463, ze zm.).

**ORZECZNICTWO**

- Decyzja ETPC z dnia 12 stycznia 1999 r. w sprawie *Karashev przeciwko Finlandii*, skarga nr 31414/96, HUDOC.

- Opinia doradcza ETPC (wielka izba) z dnia 10 kwietnia 2019 r., wnioski nr P16–2018–001, HUDOC.
- Wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2010 r., *Schalk i Kopf przeciwko Austrii*, skarga nr 30141/04, HUDOC.
- Wyrok ETPC z dnia 11 października 2011 r. w sprawie *Genovese przeciwko Malcie*, skarga nr 53124/09, HUDOC.
- Wyrok ETPC z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie *Kurić i inni przeciwko Słowenii*, skarga nr 26828/06, HUDOC.
- Wyrok ETPC z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie *Labasse przeciwko Francji*, skarga nr 65941/11, HUDOC.
- Wyrok ETPC z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie *Mennesson przeciwko Francji*, skarga nr 65192/11, HUDOC.
- Wyrok ETPC z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie *Oliari i inni przeciwko Włochom*, skargi nr 18766/11 i 36030/11, HUDOC.
- Wyrok ETPC z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie *Paradiso i Campanelli przeciwko Włochom*, skarga nr 25358/12, HUDOC.
- Wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie *Orlandi i in. przeciwko Włochom*, skargi nr 26431/12, 26742/12, 44057/12 i 60088/12, HUDOC.
- Wyrok TSUE z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 *Garcia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539.
- Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-267/06 *Maruko*, ECLI:EU:C:2008:179.
- Wyrok TSUE z dnia 14 października 2008 r. w sprawie C-353/06 *Grunkini i Paul*, ECLI:EU:C:2008:559.
- Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09 *Runevič-Vardyn i Wardyn*, ECLI:EU:C:2011:291.
- Wyrok TSUE z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-438/14 *Bogendorff von Wolfersdorff*, ECLI:EU:C:2016:401.
- Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie C-193/16 *E przeciwko Subdelegación del Gobierno en Álava*, ECLI:EU:C:2017:542.
- Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie C-673/16 *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385.
- Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 20 listopada 2012 r., III CZP 58/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 55.
- Postanowienie SN z dnia 8 maja 2015 r., III CSK 296/14, LEX nr 1712817.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., OPS 5/03.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19.
- Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13.
- Wyrok NSA z dnia 6 maja 2015 r., II OSK 2372/12.
- Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., II OSK 1808/16.
- Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2129/16.
- Wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., II OSK 2552/16.
- Wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 1868/16.
- Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2020 r., II OSK 1330/17.
- Postanowienie NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1330/17.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., II SA/Gl 1157/15.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2016 r., IV SA/Wa 182/16.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., III SA/Kr 1400/15.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Po 1169/17.

## SPIS TREŚCI

<i>Vaidotas A. Vaičiaitis</i> – Teisminės valdžios konstitucinė samprata Lietuvoje ir Lenkijoje .....	5
– The constitutional concept of judicial power in Poland and Lithuania.....	6
– Konstytucyjna koncepcja władzy sądowniczej na Litwie i w Polsce .....	6
<i>Anna Michalak</i> – Naczelny Sąd Administracyjny wobec reformy sądownictwa 2015–2019 – zagadnienia wybrane .....	25
– The Supreme Administrative Court and the 2015–2019 reform of the judiciary – selected issues.....	25
<i>Krzysztof Skotnicki</i> – Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce .....	47
– The problem of constitutionality of the composition of the current National Council of the Judiciary in Poland.....	47
<i>Haroldas Šinkūnas, Artūras Driukas</i> – Teisėjų tarybos sudėtis: reglamentavimo pokyčiai Lietuvoje 1994–2019 metais .....	61
– Composition of the Council of Judges: changes in regulation in Lithuania in 1994–2019 .	61
– Skład Rady Sędziowskiej: zmiany w regulacjach na Litwie w latach 1994–2019 .....	62
<i>Anna Rakowska-Trela</i> – Niezależność sądu i niezawisłość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa .	75
– Independence of the court and independence of the judge appointed with the participation of the National Council of the Judiciary in the form established by the amendment of 8th December 2017 – review of case law .....	75
<i>Dovilė Pūraitė-Andrikienė</i> – Teisės akto galiojimo sustabdymo institutas Lietuvos konstitucinės justicijos modelyje.....	89
– The suspension of the validity of a legal act in the constitutional justice model of Lithuania .....	89
– Instytucja zawieszenia obowiązywania aktu prawnego w litewskim modelu sądownictwa konstytucyjnego .....	90
<i>Aldona Domańska</i> – Czy skarga nadzwyczajna do Sądu Nadzwyczajnego spełniła swoje cele? .....	103
– Did the extraordinary appeal to the Extraordinary Court fulfill its objectives?.....	103
<i>Agnė Juškevičiūtė-Vilienė</i> – Dirbtinis intelektas ir konstitucinė teisė į teisingumą .....	117
– Artificial intelligence and the constitutional right of access to justice .....	117
– Sztuczna inteligencja i konstytucyjne prawo do sprawiedliwości.....	118
<i>Anna Chmielarz-Grochal</i> – Stosowanie przez sądy administracyjne standardów europejskich w toku rozstrzygania transgranicznych problemów obywatelstwa oraz transkrypcji aktów stanu cywilnego .....	137
– European standards applied by administrative courts in resolving cross-border problems of citizenship and transcription of civil status certificates .....	138

