



**KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH**

01-797 Warszawa, ul. Powązkowska 15

• tel. 22 300 86 40 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 137/2022/W

Warszawa, 15 lutego 2022 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFĄ KS

L.dz. DS. 175. 156. 2022

Data wpływu 7.03.2022

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Wiejska 4/6/8,

00-902 Warszawa

Szanowny Panie Dariuszu,

odpowiadając na pismo z dnia 14 lutego 2022 r., SPS-WP.020.31.3.2022, w załączeniu przesyłam opinię prawną Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (nr druku 2011).

Łzy są miłe na czułości,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.31.3.2022

Data wpływu 07.03.2022r.

Kierownik

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Rafał Stankiewicz
Prof. dr hab. Rafał Stankiewicz



Warszawa, dnia 16 lutego 2022 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz standardami prawa międzynarodowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, wniesionego do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 4 lutego 2022 r.

I. Uwagi wstępne

4 lutego br. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął przedłożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [dalej jako: Projekt]. W jego uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że przedłożona inicjatywa, cyt. „dąży do wprowadzenia zmian w organizacji Sądu Najwyższego poprzez utworzenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej i zniesienie Izby Dyscyplinarnej (...), a przez to zmierza do zapewnienia rzeczywistej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz przedstawicieli zawodów wskazanych w projekcie, realizowanej w postępowaniach prowadzonych przed Sądem Najwyższym”. Oprócz propozycji bezpośrednio odnoszących się struktury organizacyjnej oraz trybu funkcjonowania Sądu Najwyższego, Projekt zawiera również rozwiązania zmieniające przepisy innych ustaw „sądowych”, tj. ustawy - Prawo ustroju



sądów wojskowych¹, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych² oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych³. Opiniowana regulacja zawiera ponadto propozycje, które w zamyśle wnioskodawcy zmierzać mają do wzmocnienia gwarancji niezawisłości sędziowskiej: zarówno konstytucyjnych, jak i wynikających ze standardów ukształtowanych w prawie międzynarodowym. Ponadto, Projekt obejmuje również modyfikację przepisów, kształtujących przedmiotowy zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Przedmiotem opinii prawnej jest analiza propozycji zawartych w Projekcie pod kątem zgodności projektowanej regulacji z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., a także z prawno-międzynarodowym standardem niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ukształtowanym w postanowieniach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, prawie Unii Europejskiej oraz orzecznictwie sądów europejskich, odpowiednio Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu [dalej jako „ETPCz”] i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu [dalej jako „TSUE”].

Szczegółowa analiza przepisów opiniowanego Projektu determinuje wyodrębnienie trzech zasadniczych płaszczyzn oceny proponowanych rozwiązań. Stanowią je regulacje dotyczące:

- zmian w zakresie struktury i funkcjonowania Sądu Najwyższego;
- mechanizmów wzmocnienia gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- modyfikacji przedmiotowego zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Podstawę sporządzenia przedmiotowej opinii stanowią następujące akty normatywne:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej jako „Konstytucja”];

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, t. j. : Dz.U. z 2020 r., poz. 1754

² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm..

³ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 137.



- 2) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 19 stycznia 1993 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 285 [dalej jako „Konwencja”];
- 3) Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Official Journal EU C 364 z dnia 18 grudnia 2000 r. [dalej jako „KPP”];
- 4) Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana – Official Journal EU C 202 z 2016r. [dalej jako „TUE”];
- 5) Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana – Official Journal EU C 202 z 2016 r. [dalej jako „TFUE”).

II. Analiza rozwiązań proponowanych w projekcie w zakresie wskazanych płaszczyzn oceny

W zakresie dotyczącym struktury i funkcjonowania Sądu Najwyższego, niewątpliwie najdalej idącą zmianę stanowi propozycja likwidacji Izby Dyscyplinarnej, utworzonej na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym [dalej jako „uSN”]⁴. W miejsce tego organu wnioskodawca proponuje utworzenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, w skład której miałyby wchodzić jedenastu sędziów, wyznaczonych do orzekania przez Prezydenta Rzeczypospolitej spośród sędziów Sądu Najwyższego orzekających w pozostałych izbach Sądu Najwyższego (art. 1 pkt 15 Projektu). W Projekcie proponuje się aby trzydziestu trzech sędziów Sądu Najwyższego – kandydatów do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej – wyłanianych było wstępnie w drodze losowania przez Przewodniczącego Kolegium Sądu Najwyższego. Wspólna kadencja sędziów orzekających w tak powołanej Izbie Odpowiedzialności Zawodowej miałyby wynosić pięć lat, liczonych od dnia następującego po dniu wyznaczenia ostatniego sędziego do orzekania w tej Izbie (art. 22b § 1 uSN po zmianach).

⁴ T.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1904.



Projekt szczegółowo reguluje procedurę powoływania Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Ma być on powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, spośród trzech kandydatów wybranych przez zgromadzenie sędziów wyznaczonych do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej (33 sędziów) albo zgromadzenie sędziów orzekających w tej Izbie (11 sędziów). Zgromadzeniu sędziów dokonującemu wyboru Prezesa Izby przewodniczyć miałyby Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a w sytuacji, w której nie byłoby to możliwe – sędzia wyznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej spośród sędziów wskazanych do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej albo sędzia orzekający w tej Izbie, ale nie ubiegający się o stanowisko jej Prezesa (art. 15a § 4 uSN po zmianach). W Projekcie przewiduje się również, że w wypadku niewybrania kandydatów na Prezesa w toku przewidzianej proponowanymi przepisami sekwencji posiedzeń zgromadzenia sędziów Izby, Prezydent Rzeczypospolitej powierzałby wykonywanie obowiązków Prezesa Sądu Najwyższego Izby Odpowiedzialności Zawodowej wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego, w celu przeprowadzenia procedury wyboru kandydatów na to stanowisko (art. 15d § 3 uSN po zmianach).

Wraz z likwidacją Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, Projekt znosi autonomię organizacyjną Izby właściwej w sprawach dyscyplinarnych. Kompetencja do przedstawiania właściwym organom uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia sprawnego rozpoznawania spraw należących do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej, należyć ma do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Proponowane w tym zakresie zmiany dotyczą również likwidacji autonomii finansowej Izby właściwej w sprawach dyscyplinarnych, a także zniesienia odrębnej regulacji zasad wykonywania budżetu Sądu Najwyższego, związanego z dotychczasowym funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Projektu likwidacji miałyby ulec ponadto odrębna Kancelaria Prezesa Sądu Najwyższego kierującego dotychczas Izbą Dyscyplinarną.



Zgodnie z intencją wnioskodawcy, w sprawach dyscyplinarnych orzekać miałyby wyłącznie jedenastu sędziów wyznaczonych do realizowania tej funkcji przez Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie określonym w art. 1 pkt 15 Projektu. Od tak sformułowanej zasady przewidziany został jednak wyjątek. Do dnia wyznaczenia co najmniej pięciu sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, sprawy należące do jej właściwości miałyby być rozpoznawane przez sędziów wyznaczonych do orzekania w tej Izbie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w trybie określonym przepisami art. 35 § 3 uSN w jej dotychczasowym brzmieniu (art. 9 ust. 4 Projektu).

Jako jeden z istotnych prawnych skutków likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego Projekt przewiduje ponadto możliwość zmiany statusu sędziów Sądu Najwyższego zajmujących w dniu wejścia w życie opiniowanej nowelizacji stanowiska w Izbie Dyscyplinarnej. Zgodnie z art. 11 Projektu, w terminie siedmiu dni od tej daty Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego miałby być zobligowany do przedstawienia sędziemu dotychczas zasiadającemu w Izbie Dyscyplinarnej propozycji przeniesienia na stanowisko w Izbie Cywilnej, Izbie Karnej, Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych albo Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Projekt przewiduje, że złożenie przez sędziego oświadczenia o niewyrażeniu zgody na przeniesienie na stanowisko określone przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w terminie siedmiu dni od otrzymania takiej propozycji (art. 11 ust. 2 Projektu) albo niezłożenie oświadczenia we wskazanym terminie miałyby być równoznaczne z przeniesieniem sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku z mocy prawa z dniem następującym po upływie drugiego terminu przewidzianego na złożenie oświadczenia (art. 11 ust. 4 Projektu). W art. 12 ust. 2 Projektu wnioskodawca proponuje, aby sędziemu Sądu Najwyższego, przeniesionemu w stan spoczynku w powyższym trybie, do ukończenia 65. roku życia przysługiwało uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku w Izbie Dyscyplinarnej. Ponadto, sędzia ów uprawniony byłby do jednorazowej odprawy w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku w Izbie Dyscyplinarnej (art. 12 ust. 4 Projektu).



W zakresie dotyczącym proponowanych mechanizmów wzmocnienia gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów na pierwszy plan wysuwa się regulacja, ujęta w art. 1 pkt 20 Projektu, dotycząca wprowadzenia procedury badania spełnienia przez sędziego Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności (art. 29 § 4 – 23 uSN po zmianach). W tym względzie Projekt przewiduje badanie spełnienia przez sędziego Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu oraz jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach konkretnej sprawy może doprowadzić to do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mogącego mieć wpływ na wynik sprawy (art. 29 § 5 uSN po zmianach). Jednocześnie wnioskodawca wyraźnie zastrzegł w Projekcie, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego Sądu Najwyższego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności (art. 29 § 4 uSN po zmianach). Wniosek w tej sprawie mógłby być wniesiony przez stronę lub uczestnika postępowania przed Sądem Najwyższym w terminie trzech dni od dnia zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpatrującym sprawę. Projekt szczegółowo reguluje warunki formalne wniosku oraz procedurę jego rozpatrywania w dwuinstancyjnym postępowaniu. Oprócz wymogów przewidzianych dla pism procesowych w Kodeksie postępowania cywilnego⁵, wniosek powinien zawierać żądanie stwierdzenia okoliczności dotyczących naruszenia wymogów niezawisłości i bezstronności przez sędziego oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających wniosek i ich uprawdopodobnienie. W sprawach rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, wnioskodawca przewidział stosowanie instytucji przymusu adwokacko – radcowskiego. W odniesieniu do postępowań prowadzonych w tej sprawie przed Sądem Najwyższym, sąd w składzie pięciu sędziów, losowanych spośród sędziów całego składu Sądu Najwyższego, wydawałby rozstrzygnięcie na posiedzeniu niejawnym, po uprzednim wysłuchaniu sędziego, którego wniosek dotyczy (art. 29 § 13 uSN po zmianach). W przypadku stwierdzenia, że zachodzą okoliczności dotyczące naruszenia wymogów niezawisłości lub bezstronności przez sędziego, sąd orzekałby o wyłączeniu

⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.



sędziego od rozpoznania sprawy (art. 29 § 17 uSN po zmianach). Od postanowienia wydanego w tej sprawie Projekt przewiduje procedurę odwoławczą. Składający wniosek lub sędzia, którego wniosek dotyczy, mieliby prawo odwołania się od przedmiotowego postanowienia w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Odwołanie miałyby być rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w terminie miesiąca, na posiedzeniu niejawnym, w składzie siedmiu sędziów losowanych spośród sędziów całego składu Sądu Najwyższego (art. 29 § 19 uSN po zmianach). Analogiczną procedurę badania spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności wnioskodawca proponuje w odniesieniu do postępowań regulowanych we wskazanych uprzednio, innych ustawach „sądowych”.

Zgodnie z art. 7 Projektu, badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności byłoby dopuszczalne również w stosunku do prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, od których nie została wniesiona kasacja lub skarga kasacyjna. Wnioskodawca proponuje, aby wniosek w tej sprawie mógł być złożony w terminie sześciu miesięcy od daty wejścia w życie projektowanych przepisów. W przypadku stwierdzenia, że zachodzą okoliczności dotyczące naruszenia wymogów niezawisłości lub bezstronności przez sędziego, sąd przyznawałby składającemu wniosek od Skarbu Państwa sumę pieniężną w wysokości od 2000 do 20000 tysięcy złotych.

Ponadto, art. 8 ust. 1 Projektu przewiduje możliwość zastosowania wyżej opisanej procedury w sprawach wszczętych i niezakończonych w dniu wejścia w życie proponowanej regulacji w sprawach, w których nie został wyznaczony sędzia sprawozdawca. W takim przypadku, uprawniony mógłby zainicjować sprawdzenie niezawisłości i bezstronności w terminie trzech dni od daty powiadomienia go przez sąd o składzie rozpatrującym sprawę. Z kolei w sytuacji, w której wyznaczony został skład sądu, wniosek taki mógłby być wniesiony w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie proponowanej regulacji.

Proponowane w Projekcie mechanizmy wzmocnienia gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów obejmują również weryfikację orzeczeń wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych. Zgodnie z art. 10 Projektu, nowoutworzona Izba Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego miałaby na pierwszym posiedzeniu rozpatrzyć środki



tymczasowe, zastosowane wobec sędziów przez Izbę Dyscyplinarną. Ponadto, w art. 19 Projektu wnioskodawca proponuje wprowadzenie procedury umożliwiającej ubieganie się o wznowienie postępowania przez sędziego, w stosunku do którego wydany został przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego prawomocny wyrok dyscyplinarny stwierdzający odpowiedzialność dyscyplinarną na podstawie zarzutów co do treści wydanego orzeczenia lub podjęta została przez tę Izbę uchwała prawomocnie zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Wniosek w przedmiotowych sprawach mógłby być złożony przez zainteresowanego w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej regulacji.

W odniesieniu do modyfikacji przedmiotowego zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Projekt przewiduje wprowadzenie nowej formy deliktu dyscyplinarnego w postaci odmowy wykonywania przez sędziego wymiaru sprawiedliwości (art. 72 § 1 pkt 1a uSN po zmianach). Jednocześnie wnioskodawca proponuje, aby w nowym brzmieniu art. 72 § 6 uSN ująć enumeratywnie katalog okoliczności związanych z orzekaniem, które nie miałyby stanowić przewinienia dyscyplinarnego, w postaci:

- wydawania orzeczeń obarczonych błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów;
- występowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 TFUE;
- badania spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE.

Zgodnie z Projektem, analogiczne rozwiązania miałyby być przyjęte w odniesieniu do regulacji przewinień dyscyplinarnych, ujętych w przywołanych już uprzednio ustawach: - Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz Prawo o ustroju sądów powszechnych.



III. Ocena proponowanych rozwiązań normatywnych w świetle konstytucyjnych i międzynarodowych standardów praworządności

1.

Wyrażona w opiniowanym Projekcie idea likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego niewątpliwie zasługuje na aprobatę. Zarówno ukształtowany w uSN sposób jej powołania, jak również praktyka funkcjonowania tej Izby od początku obowiązywania regulacji wprowadzającej tę instytucję do struktury Sądu Najwyższego nie spełniała bowiem standardów praworządności, wynikających zarówno z Konstytucji, jak również wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego. Należy jednak zauważyć, że niektóre z proponowanych rozwiązań prawnych, dotyczących procedury kreowania nowej izby Sądu Najwyższego, tj. Izby Odpowiedzialności Zawodowej również nie mieszczą się w owym standardzie, w szczególności wyznaczanym przez zasadę podziału władzy i równoważenia się władz i wynikającą z niej zasadę niezależności sądów. Wzorem uSN w jej dotychczasowym brzmieniu Projekt przewiduje daleko idącą ingerencję Prezydenta Rzeczypospolitej w sferę funkcjonowania Sądu Najwyższego, zarówno gdy chodzi o procedurę powoływania sędziów do nowotworzonej Izby, jak również procedurę wyboru i powoływania jej Prezesa. Regulacja, zgodnie z którą to Prezydent Rzeczypospolitej, a nie organy wewnętrzne Sądu Najwyższego, miałby ostatecznie decydować o obsadzie Izby Odpowiedzialności Zawodowej, a także przepis przyznający Prezydentowi Rzeczypospolitej kompetencję do powołania jej Prezesa jedynie po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a nie z jego inicjatywy, naruszają zasady ustrojowe, wyrażone w art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji. Jako niezgodne z zasadą podziału i równoważenia się władzy wykonawczej i sędziowskiej oraz wynikającą z nich zasadą odrębności i niezależności sądów względem innych władz uznać należy ponadto przewidziane w Projekcie uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej do wyznaczania sędziego, który w zastępstwie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego miałby przewodniczyć zgromadzeniu sędziów dokonującemu wyboru Prezesa Izby, jak również możliwość powierzenia przez



Prezydenta Rzeczypospolitej wykonywania obowiązków Prezesa Sądu Najwyższego Izby Odpowiedzialności Zawodowej sędziemu, wskazanemu przez głowę państwa, w celu przeprowadzenia procedury wyboru kandydatów na to stanowisko. Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z jednolitym stanowiskiem doktryny prawa oraz utrwalonym orzecznictwem sądowokonstytucyjnym, stosunki pomiędzy władzą wykonawczą i władzą sądowniczą w ramach zasady podziału władzy powinny być oparte na separacji⁶. Odrębność władzy sądowniczej względem legislatywy i egzekutywy nade wszystko wynika z jej specyfiki. Jako jedyna spośród trzech władz ma ona charakter apolityczny. Odrębność ta musi obejmować nie tylko sferę funkcjonalną ale również organizacyjną⁷.

Podporządkowując organizacyjnie Sąd Najwyższy organowi władzy wykonawczej, jak również degradując znaczenie organów wewnętrznych Sądu Najwyższego - Pierwszego Prezesa Zgromadzenia Ogólnego oraz Kolegium - do poziomu ciał opiniodawczych lub pomocniczych, proponowane rozwiązania w istocie powielają niekonstytucyjne regulacje wprowadzone w uSN z 2017 r.

2.

Odnosząc się do przewidzianego w Projekcie sposobu realizacji przywołanego już uprzednio celu opiniowanej regulacji należy kategorycznie stwierdzić, że jeśli sformułowanie o „zapewnieniu rzeczywistej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów” miałoby – w intencji wnioskodawcy - oznaczać przywrócenie standardu praworządności w odniesieniu do ww. sfery funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, to proponowane rozwiązania normatywne nie prowadzą do jego realizacji.

Sama tylko zamiana Izby Dyscyplinarnej w Izbę Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego nie determinuje bowiem przywrócenia stanu zgodności polskiego systemu

⁶ Tak, np. J. Trzcíński, *Komentarz do art. 173*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 11 oraz W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jego ochrona*, Warszawa 2016, s. 84.

⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny, m. in. w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn.. K 11/93 oraz w wyroku z 21 października 1998 r., sygn.. K 24/98.



wymiaru sprawiedliwości z postanowieniami Konstytucji i z prawem międzynarodowym, do respektowania którego obliguje Rzeczpospolitą członkostwo w Radzie Europy i w Unii Europejskiej. W tym względzie, podstawowym mankamentem Projektu jest brak propozycji rozwiązań normatywnych, które przywracałyby standard praworządności w odniesieniu do pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa dalej jako „KRS”], ukształtowanej ustawą z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁸, a także względem statusu powołanych z jej udziałem sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych. Wprowadzona w przywołanej wyżej ustawie procedura wyboru sędziów do KRS przez posłów, a *de facto* przez rządzącą większość polityczną, stanowiła źródło naruszenia standardu praworządności w zakresie dotyczącym organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Formuła ta – w praktyce pozbawiająca środowiska sędziowskie wpływu na wybór sędziów do KRS - była i jest aktualnie rażąco sprzeczna z dotychczas obowiązującymi demokratycznymi standardami, w szczególności wynikającymi z zasad podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji), niezależności sądów (art. 173 Konstytucji) i niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji). Polityczny charakter procedury kształtowania składu KRS w zakresie dotyczącym reprezentantów środowiska sędziowskiego bezpośrednio godzi również w konstytucyjny standard prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Pomimo tego, na wniosek niekonstytucyjnie ukształtowanej KRS Prezydent Rzeczypospolitej obsadził dwie nowe izby Sądu Najwyższego, tj. Izbę Dyscyplinarną oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a w dalszym okresie obowiązywania tej procedury – liczne stanowiska w sądach powszechnych, wojskowych i administracyjnych. W efekcie - jak trafnie podniósł Sąd Najwyższy w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23 stycznia 2020 r. - to właśnie udział politycznie zaangażowanej KRS w procedurze powoływania sędziów doprowadził do postępującej dysfunkcji wymiaru

⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 3.



sprawiedliwości w Polsce, rzutując na ocenę spełnienia przez osoby powołane na wniosek KRS na urząd sędziego obiektywnych przesłanek bezstronności i niezawisłości⁹.

Funkcjonowanie KRS, ukształtowanej w toku wyżej przywołanej procedury, stanowi również naruszenie wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego. Podstawowe standardy w tym zakresie wynikają z art. 6 Konwencji oraz orzecznictwa ETPCz. Art. 6 Konwencji statuuje prawo do rzetelnego procesu sądowego. W płaszczyźnie ustrojowej rzetelność ta wyraża się rozpoznawaniem spraw indywidualnych przez niezawisłe i bezstronne sądy ustanowione ustawą. Niezawisłość i bezstronność implikuje z kolei konieczność odpowiedniego odseparowania władzy sądowniczej od legislatury i egzekutywy, zarówno w wymiarze strukturalno – organizacyjnym, jak i funkcjonalnym. Orzecznictwo ETPCz akcentuje potrzebę zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej poprzez ograniczenie ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w funkcjonowanie sądów¹⁰. W ocenie Trybunału, o zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów w istotny sposób przesądzają takie czynniki, jak sposób powoływania sędziów, okres sprawowania przez nich funkcji, istnienie (lub nie) gwarancji ochrony przed naciskami zewnętrznymi, w tym zwłaszcza o politycznym charakterze, a także to, czy sąd jest postrzegany jako niezawisły¹¹. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że Konwencja nie sprzeciwia się systemowi mianowania sędziów przez władzę wykonawczą, jak i przez parlament, piętnuje natomiast praktykę „wikłania” sędziów w zależności polityczne, w związku z procedurą ich powoływania¹². Na szczególną uwagę zasługuje w tym względzie pogląd ETPCz, zgodnie z którym rażące naruszenie prawa krajowego w procedurze wyboru sędziów uniemożliwia przyjęcie założenia, że sąd rozpoznający sprawę ustanowiony został zgodnie ze standardem demokratycznym. Jeżeli

⁹ Sygn. akt BSA I-4110-1/20.

¹⁰ Np. wyrok z 29 kwietnia 1988 r. Belilos przeciwko Szwajcarii, skarga nr 10328/83 oraz wyrok z 2 sierpnia 2000 r. w sprawie McGonnell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 28488/95.

¹¹ Np. wyrok z 28 czerwca 1984 r. Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skargi nr 7819/77 i 7878/77; wyrok z 22 października 1984 r. Sramek przeciwko Austrii, skarga nr 8790/79, jak również wyrok z 25 lutego 1997 r. Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 22017/93; wyrok z 30 listopada 2010 r. Urban przeciwko Polsce, skarga nr 23614/08.

¹² Por. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 150.



procedura powoływania sędziów nie daje rękojmi niezależności władzy sądowniczej od ustawodawczej i wykonawczej, wówczas sędziowie powoływani w tym trybie nie korzystają z domniemania atrybutu niezawisłości¹³. Aktualna sytuacja związana z kryzysem standardu praworządności w Polsce w związku z funkcjonowaniem KRS znalazła wyraz w orzeczeniach ETPCz, w których potwierdził on, że KRS nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a powołanie sędziów przy jej udziale jest źródłem niekonstytucyjności składów orzekających, gdyż sprawia, że sąd nie jest organem niezależnym, ustanowionym przez prawo¹⁴. W kontekście propozycji ujętych w opiniowanym Projekcie uwagę zwraca przede wszystkim wyrok z 3 lutego 2022 r., kwestionujący legalność funkcjonowania nie tylko Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, ale również Izby Cywilnej, w składzie której również znaleźli się sędziowie powołani przez aktualnie funkcjonującą KRS. W orzeczeniu tym wskazano na nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na procedurę powoływania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, co pozbawia ją atrybutu sądu niezależnego i bezstronnego, ustanowionego ustawą. Jednocześnie w uzasadnieniu wyroku znalazło się ostrzeżenie, że dalsze funkcjonowanie KRS w obecnym kształcie pogłębi systemowy problem dotyczący statusu sędziów powołanych na jej wniosek¹⁵.

Utrzymanie statusu KRS w jej obecnym kształcie narusza również standardy praworządności wynikające z prawa Unii Europejskiej, określone w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz w art. 47 KPP, a także zinterpretowane w orzecznictwie TSUE. W świetle prawa europejskiego, obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej procedura powoływania sędziów z rekomendacji zależnej politycznie KRS nie zapewnia skutecznej ochrony sądowej, gdyż nie zapewnia niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie

¹³ Zob. wyrok z 12 marca 2019 r. Gudmundur Andri Astradsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18.

¹⁴ Zob. odpowiednio: Wyrok z 22 lipca 2021 r. Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19 oraz wyrok z 8 listopada 2021 r. Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19.

¹⁵ Wyrok z 3 lutego 2022 r. Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20.



jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych z prawa UE¹⁶. Jak wyraźnie akcentuje TSUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi 2 TUE stoi na przeszkodzie zmianom w strukturze i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, które mogłyby wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powoływanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym¹⁷. Wreszcie, w wyroku z 15 lipca 2021 r., bezpośrednio odnoszącym się do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej w Polsce TSUE wprost zakwestionował proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w tym orzekających w Izbie Dyscyplinarnej, z powodu udziału w tej procedurze KRS, której niezależność może wzbudzać uzasadnione wątpliwości¹⁸.

Z poczynionych wyżej ustaleń bezspornie wynika, że powrót do standardu praworządności w zakresie dotyczącym funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości nie może dokonać się bez przywrócenia zgodnego z Konstytucją i prawem międzynarodowym sposobu wyboru sędziów do KRS. W tym zakresie, opiniowany Projekt nie zawiera jakichkolwiek propozycji, co intencji „zapewnienia rzeczywistej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów”, wyrażonej w jego uzasadnieniu nadaje wyłącznie pozorny charakter. Propozycje zawarte w Projekcie nie obejmują koniecznych zmian statusu KRS, zmierzających do przywrócenia stanu funkcjonowania tego organu zgodnie ze standardem konstytucyjnym i międzynarodowym. Co więcej, analiza proponowanych przepisów skłania do konstatacji, że wiele spośród rozwiązań ujętych w treści Projektu zmierza do utrwalenia niekonstytucyjnego *status quo*, w

¹⁶ Tak TSUE w wyroku z 24 czerwca 2019 r., C-619/18 oraz w wyroku z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/19; C-624/18 i C-625/18. Tezy drugiego z przywołanych orzeczeń znalazły wyraz w wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18, a następnie w przywołanej już uchwale połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.

¹⁷ Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., C-824/18.

¹⁸ Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., C-204/21.



szczegółności w zakresie dotyczącym legitymacji osób powołanych na stanowiska sędziowskie w niekonstytucyjnej procedurze z udziałem KRS.

Należy przy tym zdecydowanie podkreślić, że wadliwości owej procedury nie może neutralizować okoliczność, iż powoływanie sędziów stanowi indywidualne uprawnienie osobiste Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 144 ust. 1 pkt 17 Konstytucji). Realizacja prezydenckich prerogatyw – analogicznie do aktów urzędowych głowy państwa o odmiennym charakterze - musi spełniać wymogi określone w art. 7 Konstytucji, tj. opierać się na podstawie prawa i mieścić się w granicach przezeń wyznaczonych. Z kolei zgodnie z art. 126 ust. 3 Konstytucji Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. W przypadku kolizji zasad i norm określonych w Konstytucji i ustawach, wyznacznik działań Prezydenta Rzeczypospolitej stanowić powinny pierwsze z wymienionych, co jednoznacznie wynika z treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do procedury nominacyjnej sędziów oznacza to, że warunkiem legalnego wykonywania przez Prezydenta prerogatywy powoływania sędziów jest udział w tej procedurze legalnie funkcjonującej KRS. W kształcie nadanym ustawą z 8 grudnia 2017 r. KRS tego wymogu nie spełnia, co Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powinien był stwierdzić przed podjęciem decyzji o wykonaniu prerogatywy¹⁹. Powołanie rekomendowanych przez KRS osób na stanowiska sędziowskie skutkuje zatem prawną bezskutecznością takiej decyzji. W konsekwencji, osoby powołane na urząd sędziego w niekonstytucyjnej procedurze nie korzystają ze statusu sędziów w rozumieniu art. 179 Konstytucji, oczywiście w zakresie objętym powołaniem z udziałem KRS funkcjonującej po wejściu w życie ustawy z 8 grudnia 2017 r.

Mając powyższe na uwadze szczególnie negatywnie jawi się ponadto zawarta w Projekcie propozycja stworzenia procedury, umożliwiającej przejście osób zasiadających w dotychczasowej Izbie Dyscyplinarnej do innych izb Sądu Najwyższego. Jak bowiem wynika z

¹⁹ Uchwała składu połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., sygn.akt. BSA I-4110-1/20.



przywołanego wyżej orzecznictwa europejskich Trybunałów, w szczególności wyroku ETPCz z 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, koncepcja ta prowadzić może do pogłębienia stanu systemowego naruszenia praworządności, z uwagi na pozbawienie atrybutu niezależności i niezawisłości składów orzekających we wszystkich izbach sądu najwyższego. Z powyższych względów, równie krytycznie ocenić należy przyjętą w Projekcie konstrukcję umożliwiającą przechodzenie w stan spoczynku przez osoby powołane na stanowiska w Sądzie Najwyższym w toku niekonstytucyjnej procedury nominacyjnej z udziałem niekonstytucyjnej KRS. Uwzględniając bezsporne ustalenia dotyczące prawnej wadliwości powołań osób zasiadających dotychczas w Izbie Dyscyplinarnej, należy bowiem jednoznacznie stwierdzić, że w polskim porządku ustrojowym instytucja „stanu spoczynku sędziego sądu Najwyższego” dotyczyć może wyłącznie sędziów, którzy legalnie w tym sądzie zasiadają. *A contrario*, w stan spoczynku nie może przejść ktoś, kto takiego statusu nie posiada, bądź przysługuje mu on, ale na poziomie sądów powszechnych, wojskowych lub administracyjnych. Przyjęcie założenia, że w stan spoczynku z poziomu sędziego Sądu Najwyższego, z uwzględnieniem wszelkich wynikających z tego beneficjów, mogłaby przejść osoba, która zajmuje to stanowisko nielegalnie, stałoby w jawnej sprzeczności zarówno z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, jak również z zasadami sprawiedliwości społecznej, których urzeczywistnienie stanowi jedno z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażonych w art. 2 Konstytucji.

Pominięcie w opiniowanym Projekcie rozwiązań, zmierzających do przywrócenia standardów praworządności w zakresie dotyczącym statusu KRS, a co za tym idzie zgodnej z Konstytucją procedury nominacji sędziów, podważa również ustrojowe znaczenie proponowanych w nim rozwiązań, odnoszących się do wzmocnienia gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziów na wszystkich poziomach orzekania, objętych proponowaną nowelizacją. W sytuacji zachowania dotychczasowego statusu osób nominowanych na stanowiska sędziowskie z naruszeniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, przewidziane w Projekcie procedury: badania niezawisłości i bezstronności sędziów, wzruszania prawomocnych orzeczeń z powodu naruszenia standardu niezawisłości, a także weryfikacji orzeczonych dotychczas środków tymczasowych w toku postępowań



dyscyplinarnych, jawią się jako swoisty „paradoks zgodności z prawem”, tj. stanowią próbę ustawowego zalegalizowania rozstrzygnięć nielegalnych z punktu widzenia norm konstytucyjnych. Wejście proponowanych rozwiązań w życie może bowiem prowadzić do sytuacji, w której tzw. test niezawisłości i bezstronności sędziów przeprowadzać będą osoby, które same nie legitymują się wskazanymi atrybutami.

Na rzecz tezy o pozornym charakterze rozwiązań, zmierzających do wzmocnienia gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziowskiej dodatkowo przemawia sformułowane w Projekcie zastrzeżenie, zgodnie z którym okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego Sądu Najwyższego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności (art. 29 § 4 uSN po zmianach). Zgodnie z intencją wnioskodawcy, miałyby ono mieć zastosowanie również w odniesieniu do sędziów sądów wojskowych (art. 23a § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych po zmianach), sędziów sądów powszechnych (art. 55 § 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych po zmianach) oraz sędziów sądów administracyjnych (art. 5 § 2a ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych po zmianach).

Formuła ta powieliła stan niezgodności z prawem, ukształtowany w ustawie z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [tzw. ustawa kagańcowa]²⁰. Należy przypomnieć, że na etapie jej procedowania w parlamencie, regulacja ta była przedmiotem licznych negatywnych opinii prawnych, w tym opinii Krajowej Rady Radców Prawnych (18 grudnia 2019 r.) i Zespołu Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji (25 stycznia 2020 r.). Wzorem tzw. ustawy kagańcowej, Projekt wprowadza zakaz kwestionowania legalności procedury powoływania sędziów jako samodzielnej podstawy podważania orzeczeń wydanych z udziałem sędziego niespełniającego wymogu niezawisłości, choć – jak wynika z przywołanego w opinii orzecznictwa ETPCz oraz TSUE – to właśnie niekonstytucyjność owej procedury stanowi praprzyczynę zjawiska, określanego w prawie

²⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 190 ze zm.



traktatowym jako systemowe naruszenie praworządności (*systemic infringement of the rule of law*). Zakaz ten stoi również w sprzeczności z art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom. W przypadku wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją ustaw kreujących procedurę powoływania sędziów, nie tylko prawem, ale i obowiązkiem sędziów jest ocena legalności powoływania sędziów w oparciu o przepisy Konstytucji. Wymóg ten bezpośrednio wynika również z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także z wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego, w szczególności z art. 6 Konwencji oraz z art. 47 KPP. Obowiązek badania powyższej kwestii wynika ponadto z orzecznictwa TSUE²¹. Wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w zakresie sędziowskiej funkcji orzekania godzi wprost w zasadę niezawisłości sędziów. Jej istota wyraża się bowiem m. in. w niezależności sędziego wobec organów i instytucji pozasądowych. Jak wynika z orzecznictwa europejskiego, niemożność przeprowadzenia weryfikacji spełniania przez sędziego lub sąd wymogów nieodłącznie związanych ze skuteczną ochroną sądową może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziów²².

W kontekście powyższych ustaleń, proponowany w Projekcie mechanizm wiążący możliwość uwzględnienia okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego z oceną jego postępowania po powołaniu oraz wykazaniem, że wadliwe powołanie sędziego w okolicznościach konkretnej sprawy miało wpływ na jej wynik (art. 29 § 5 uSN po zmianach i odpowiednie regulacje nowelizujące inne ustawy „sądowe”) w istocie bagatelizuje znaczenie fundamentalnej z punktu widzenia standardu praworządności wady postępowań nominacyjnych, tym samym nadając procedurze „testowania” niezawisłości i bezstronności sędziowskiej iluzoryczny charakter. Wykazanie przez inicjatora postępowania, że bezprawne powołanie na stanowisko sędziego miało w konkretnej sprawie wpływ na treść orzeczenia - w szczególności wówczas, gdy okoliczność tę miałby oceniać skład orzekający z udziałem osób

²¹ Przywołany uprzednio wyrok z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

²² Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2021 r., C-204/21 oraz wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r.



również powołanych w kwestionowanym trybie (a zatem orzekających niejako *pro domo sua*) – jawi się jako praktycznie niemożliwe.

3.

Proponowane w opiniowanym Projekcie zmiany dotyczące postępowania dyscyplinarnego, w intencji wnioskodawcy zmierzające do, cyt. „zapewnienia rzeczywistej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów” należy ocenić jednoznacznie negatywnie, w szczególności pod kątem realizacji przez polskich sędziów orzeczeń ETPCz i TSUE dotyczących standardów praworządności. Enumeratywnie sformułowany katalog okoliczności związanych z orzekaniem, które nie miałyby stanowić przewinienia dyscyplinarnego (art. 72 § 6 uSN po zmianach) obejmuje jedynie błąd w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów. Nie wyłącza zatem z zakresu przedmiotowego deliktu dyscyplinarnego przypadków dotyczących wykładni prawa materialnego. Tymczasem standardy praworządności, kształtowane na poziomie rozwiązań konstytucyjnych i europejskich, stanowią właśnie domenę prawa materialnego, a nie procesowego. Oznacza to, że mimo wejścia w życie proponowanych rozwiązań normatywnych, w procedurze dyscyplinarnej - tak jak dotychczas - dopuszczalne będzie ściganie sędziów powołujących się w procesie orzekania na konstytucyjną i międzynarodową aksjologię praworządności. W formułę tę wpisuje się również proponowany w Projekcie nowy typ deliktu dyscyplinarnego w postaci „odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości” (art. 72 § 1 pkt 1a uSN po zmianach i odpowiednie regulacje nowelizujące inne ustawy „sądowe”). Wykładnia gramatyczna proponowanego przepisu jednoznacznie wskazuje, iż ma on służyć legalizacji bezprawnej praktyki ścigania sędziów, którzy stosując Konstytucję oraz wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe odmawiają orzekania z sędziami, którzy zostali powołani w niekonstytucyjnej procedurze nominacyjnej. W tym względzie, proponowana regulacja stanowi wręcz regres w stosunku do dotychczasowych przepisów tzw. ustawy kagańcowej.

IV. Konkluzje opinii

Rekapitulacja ustaleń poczynionych w przedmiotowej opinii prawnej prowadzi do następujących wniosków:

1. Oprócz likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i towarzyszącego jej funkcjonowaniu, niezgodnego z Konstytucją stanu swoistej „dwuwładzy” w Sądzie Najwyższym, propozycje zawarte w przedłożonym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw z 3 lutego 2022 r. nie zawierają rozwiązań normatywnych, które przywracałyby standardy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości stosownie do wymagań Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. oraz wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego.
2. W odniesieniu do organizacji i funkcjonowania Sądu Najwyższego, propozycje zawarte w Projekcie naruszają zasadę podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji), a także wynikającą z niej zasadę niezależności sądów (art. 173 konstytucji) w zakresie, w jakim wzorem uSN w jej dotychczasowym brzmieniu dopuszczają daleko idącą ingerencję Prezydenta Rzeczypospolitej w sferę funkcjonowania Sądu Najwyższego, zarówno gdy chodzi o procedurę powoływania sędziów do nowotworzonej Izby, jak również procedurę wyboru i powoływania jej Prezesa.
3. Ujęte w Projekcie konstrukcje normatywne, dotyczące wzmocnienia gwarancji niezawisłości sędziów mają charakter pozorny, albowiem nie towarzyszą im propozycje rozwiązań, które przywracałyby standard praworządności w odniesieniu do pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w niezgodnej z Konstytucją oraz prawem międzynarodowym ustawie z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, a także prowadziłyby do usunięcia z zajmowanych aktualnie stanowisk sędziowskich osób powołanych na te

- stanowiska w sposób niezgodny z Konstytucją i prawem międzynarodowym. Projekt nie zawiera ponadto regulacji prowadzących do niezwłocznego przywrócenia do orzekania sędziów poddanych represjom na podstawie tzw. ustawy kagańcowej.
4. Proponowana w Projekcie procedura, umożliwiająca przejście osób zasiadających w dotychczasowej Izbie Dyscyplinarnej do innych izb Sądu Najwyższego stanowi próbę legalizacji statusu osób zasiadających w tej Izbie w wyniku przeprowadzenia niezgodnej z Konstytucją procedury nominacyjnej, związanej z rekomendowaniem kandydatów na sędziów przez upolitycznioną KRS i jako taka niezgodna jest z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, jak również z wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym. Wdrożenie proponowanej koncepcji w życie prowadzić może do pogłębienia stanu systemowego naruszenia praworządności, z uwagi na pozbawienie atrybutu niezależności i niezawisłości składów orzekających we wszystkich izbach Sądu Najwyższego.
 5. Niezgodna z art. 7 Konstytucji oraz z wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym jest również proponowana w Projekcie konstrukcja umożliwiająca przechodzenie w stan spoczynku osobom powołanym na stanowiska w Sądzie Najwyższym w toku niekonstytucyjnej procedury nominacyjnej z udziałem niekonstytucyjnej KRS, zatem osobom nieposiadającym statusu sędziów Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 178 ust. 1 w związku z art. 179 Konstytucji.
 6. W zakresie dotyczącym ograniczenia możliwości efektywnego kwestionowania w postępowaniu sądowym legalności procedury powoływania sędziów Projekt powiela niekonstytucyjne rozwiązania przyjęte w tzw. ustawie kagańcowej i jako taki niezgodny jest z zasadą podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji), zasadą niezależności sądów (art. 173 Konstytucji), zasadą niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji), zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także z regulacjami prawa międzynarodowego, w szczególności z art. 6 Konwencji oraz art. 47 KPP.
 7. Proponowane w opiniowanym Projekcie zmiany dotyczące postępowania dyscyplinarnego, w szczególności w zakresie, w jakim zmierzają do zalegalizowania



niezgodnej z Konstytucją i obowiązującym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym praktyki prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów kwestionujących legalność członków składów orzekających powołanych na stanowiska sędziowskie na podstawie niezgodnej z prawem procedury nominacyjnej, są niezgodne z zasadą niezależności sądów (art. 173 Konstytucji), zasadą niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji), zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także z regulacjami prawa międzynarodowego, w szczególności z art. 6 Konwencji oraz art. 47 KPP.

dr hab. Sławomir Patyra

radca prawny