



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Do druku nr 2011

Warszawa, dnia 28 lutego 2022 r.

NRA.12-SM-1.30.2022
Dot. SPS-WP.020.31.3.2022

SEKRETARIAT 2-CY SZEF AKS
L.dz. DS. 175. 159. 2022
Data wpływu 4.03.2022

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na przekazany do zaopiniowania w dniu 17 lutego 2022 r. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, w załączeniu przedkładam opinię adw. dr Moniki Haczkowskiej Członka Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej, prezentującą stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej w zakresie proponowanych w ustawie rozwiązań.

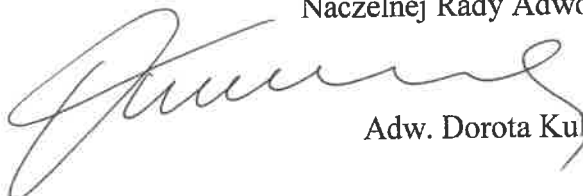
WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP.020.31.6.2022
Data wpływu 07.03.2022 r.

Z poważaniem,

DYREKTOR

Instytutu Legislacji i prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej


Adw. Dorota Kulińska



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 28 lutego 2022 r.

NRA.12-SM-1.30.2022

Opinia Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej
do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych
ustaw (druk sejmowy nr 2011)

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest złożony przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (dalej: „Projekt”), wniesiony do Sejmu w dniu 3 lutego 2022 roku (jako druk sejmowy nr 2011)

Celem Projektu jest zmiana przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym¹ w zakresie zmian w organizacji Sądu Najwyższego poprzez utworzenie nowej Izby Odpowiedzialności Zawodowej, w miejsce zniesionej Izby Dyscyplinarnej, a przez to zapewnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i przedstawicieli zawodów wskazanych w Projekcie, realizowanej w postępowaniach przed Sądem Najwyższym. Projekt przewiduje ponadto sposób wyboru i powoływania Prezesa SN kierującego Izbą Odpowiedzialności Zawodowej, czas trwania kadencji, zakres właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej, składu i sposobu powoływania sędziów tej nowej Izby oraz zasad losowania do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej. Dodatkowo w związku z proponowaną likwidacją Izby Dyscyplinarnej, Projekt zakłada przeniesienie sędziów orzekających w tej Izbie na stanowisko sędziego w pozostałych izbach Sądu Najwyższego lub przejścia w stan spoczynku.

Projekt przewiduje ponadto wprowadzenie nowego katalogu organów Sądu Najwyższego, wprowadzenie zmian w katalogu organów samorządu sędziów Sądu Najwyższego, kompetencję do przedstawiania właściwym organom uwag o stwierdzonych

¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1904), dalej „ustawa o SN”

nieprawidłowościach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia sprawnego rozpatrywania spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej, likwidację odrębnej jednostki w Sądzie Najwyższym przeznaczonej do obsługi znoszonej Izby Dyscyplinarnej w postaci Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, a także wprowadzenie możliwości delegacji sędziów do Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego lub Centrum Informacji Sądu Najwyższego.

W Projekcie przewidziane zostały ponadto zmiany w zakresie przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego, poprzez wprowadzenie stypizowanej formy deliktu dyscyplinarnego w postaci „odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości”. Dodatkowo wskazano w Projekcie jakie okoliczności związane z orzekaniem nie będą stanowić przewinienia dyscyplinarnego. Przy czym zmiany te zostały zaproponowane analogicznie w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych².

Projekt przewiduje utworzenie nowej instytucji procesowej umożliwiającej badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i niezależności, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu oraz postępowaniu sędziego po jego powołaniu, zarówno w odniesieniu do toczącego się postępowania w sprawie, jak i zakończonego prawomocnie.

Projekt zakłada ponadto możliwość wznowienia postępowania przez sędziego, w stosunku do którego Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego wydała prawomocne orzeczenie dyscyplinarne.

Wreszcie Projekt, w opinii wnioskodawcy, wprowadza zmiany redakcyjne i porządkowe w zakresie właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz doprecyzowuje obowiązujące przepisy dotyczące jednorazowej odprawy pieniężnej przysługującej sędziemu Sądu najwyższego przechodzącemu lub przenoszonemu w stan spoczynku.

II. Uwagi ogólne

Inicjatywa legislacyjna Prezydenta RP w postaci likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i rozwiązania problemu ustrojowego dotyczącego sądownictwa poprzez wyjście naprzeciw postulatом płynącym z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (TS UE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), jest niewątpliwie założeniem słusznym.

² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 z późn. zm), dalej „u.s.p.” lub „ustawa o ustroju sądów powszechnych”.

Niestety analiza Projektu nakazuje stwierdzić, że nie są to rozwiązania wystarczające. Na marginesie oceny prawnej i uwag szczegółowych do Projektu konieczne jest zwrócenie uwagi na zasadnicze wątpliwości natury ogólnej.

1. Po pierwsze, Projekt nie odnosi się do wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE³ oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴ w sprawach polskich, które zostały wydane w związku ze skargami na naruszenie zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów, jakie były przedmiotem ich orzekania. Jedynie pozornie zmierza do przywrócenia zasady praworządności w Polsce.

Nie można bowiem uznać za uwzględniające orzecznictwo obu europejskich trybunałów, a w szczególności postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z 14 lipca 2021 r. w sprawie nr C-204/21 *Komisja Europejska przeciwko Polsce*⁵, w którym Polska została zobowiązana do natychmiastowego zaprzestania funkcjonowania zakwestionowanej Izby Dyscyplinarnej SN - utworzenia w jej miejsce Izby Odpowiedzialności Zawodowej w istocie powielającej jej właściwość. Przy czym orzeczenie to ma związek z wydanymi wcześniej w sprawach polskiego sądownictwa wyroków Trybunału Sprawiedliwości, które nie są wykonywane. W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej SN wyrok z 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*⁶, w którym stwierdził, że „art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu

³ Wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., w sprawie C-619/18 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2019:531); wyrok TS z 5 listopada 2019 r., w sprawie C-192/18 *KE p. Polsce* (EU:C:2019:924); wyrok TS z 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2020, s. 277); wyrok TS z 26 marca 2020 r., w sprawach połączonych nr C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (ECLI:EU:C:2020:234); wyrok TS z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); postanowienie TS z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593), następnie postanowienie w sprawie zastosowania środków tymczasowych z 27 października 2021 r. (ECLI:EU:C:2021:593); wyrok TS z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596); wyrok TS z 6 października 2021 r., w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 *W. Ż. i Sąd Najwyższy* (ECLI:EU:C:2021:798) czy wyrok TS z 16 listopada 2021 r., w sprawach połączonych C-748/19 i C-754/19 *W.B. i in.* (ECLI:EU:C:2021:403).

⁴ Wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC VII.510.103.2020; wyrok ETPCz z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skarga nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC VII.150.; wyrok ETPCz z 8 listopada 2021 r., w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyrok ETPCz z 19 maja 2021 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/19, HUDOC VII.511.51.2019; wyrok ETPCz z 7 maja 2021 r. w sprawie nr 4907/18 *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, HUDOC VII.510.147.2019 czy wyrok ETPCz z 3 lutego 2022 r., w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

⁵ Postanowienie zabezpieczające TS z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 *KE v. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593)

⁶ Wyrok TS w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.* (EU:C:2019:982)

w rozumieniu przepisów unijnych. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej”⁷.

W orzeczeniu ETPCz z 8 listopada 2021 r. w sprawie nr 49868/19 i nr 57511/19 *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*⁸ Trybunał stwierdził, że na procedurę powoływania sędziów nadmiernie wpłynęła władza ustawodawcza i wykonawcza, co stanowi fundamentalną nieprawidłowość, bowiem niekorzystnie wpłynęło na cały proces i naruszyło legitymację Izby Dyscyplinarnej. Izba Dyscyplinarna nie była w związku z tym „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6. Tym samym doszło do naruszenia przez Polskę art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji.

2. Po drugie, w wyrokach unijnego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyraźnie podniesiona została kwestia powoływania sędziów przy udziale niewłaściwie obsadzonej Krajowej Rady Sądownictwa. Brak jakiegokolwiek propozycji w Projekcie co do uzdrowienia problemu, który legł u podstaw – czyni ten projekt niewystarczającym i nie rozwiązującym zasadniczego problemu. Konstytucja RP w art. 187 wyraźnie stanowi jaki jest skład Krajowej Rady Sądownictwa i zasady wyboru 15 sędziów, a także okres ich konstytucyjnej kadencji, który nie może być skrócony ustawą zwykłą⁹. Warto przypomnieć stanowisko TS w tym zakresie, który stwierdził, że o nieprawidłowości powołania składu Krajowej Rady Sądownictwa świadczą 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,

⁷ Pkt 146-153 wyroku TS w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.*

⁸ Wyrok dostępny jest na stronie <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D>

⁹ Na problem ten zwróciła uwagę zarówno Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. „Komisja Wenecka”) w swojej opinii nr 904/2017 [CDL(2017)031] z dnia 11 grudnia 2017 r., jak i przez Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) w raporcie ad hoc dotyczącym Polski z dnia 23 marca 2018 r.

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”¹⁰. Skoro zatem przedstawiona przez wnioskodawcę w Projekcie propozycja zupełnie nie uwzględnia faktu niewłaściwie ukonstytuowanej Krajowej Rady Sądownictwa, oznacza to zatem, że każda kolejna nominacja będzie dotknięta wadą u podstaw powoływania nowych sędziów, w tym sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Jak podkreślił TS w wyroku w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* podniesione okoliczności budzą uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesie nominacyjnym takim jak ten, który doprowadził do powołania członków Izby Dyscyplinarnej (pkt 108 wyroku).

Ten aspekt był również przedmiotem orzekania przez ETPCz, który w wyroku z 8 listopada 2021 r. w sprawie nr 49868/19 i nr 57511/19 *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, w wyroku z 22 lipca 2021 r. w sprawie nr 43447/19 *Reczkowicz przeciwko Polsce* oraz w wyroku z 3 lutego 2022 r. w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*, wyraźnie zakwestionował sposób powołania obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Jak podkreślił Trybunał, w szczególności ustawa z 2017 roku¹¹ pozbawiła sędziów prawa wyboru sędziów KRS, które przysługiwało mu na mocy poprzedniej ustawy. Zerwano bowiem z fundamentalną zasadą „wyboru sędziów przez sędziów”. W efekcie oznaczało to, że władza ustawodawcza i wykonawcza mogły ingerować bezpośrednio lub pośrednio przy mianowaniu sędziów, co nie zapewniło wystarczających gwarancji ich niezależności. Procedura powoływania sędziów, na którą wywierały nadmierny wpływ władza ustawodawcza i wykonawcza, była zatem sama w sobie niezgodna z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji.

W uzasadnieniu Autor Projektu powołał się na konieczność „zapewnienia rzeczywistej odpowiedzialności sędziów” oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych, wymienionych w Projekcie. Brak jednak odniesienia się do sposobu obsadzenia zgodnie z Konstytucją składu Krajowej Rady Sądownictwa oraz brak propozycji naprawczej, w zakresie zmiany ustawy o KRS i przywrócenia zasady powoływania 15 sędziów KRS zgodnej z Konstytucją, czyni cel projektowanej ustawy iluzorycznym. Proponowane w Projekcie

¹⁰ Pkt 143 wyroku TS w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.* Podobnie pkt 66, 104 - 106 wyroku TS z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596)

¹¹ Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018, poz. 3).

rozwiązania, będące w istocie powtórzeniem czy powieleniem obowiązujących zasad, w obecnym stanie faktycznym i prawnym po raz kolejny zmierzają do obejścia Konstytucji RP.

3. Po trzecie, opiniowany Projekt w art. 11 i 12 przewiduje następujące rozwiązanie w stosunku do sędziów Izby Dyscyplinarnej SN, polegające na przedstawieniu przez Pierwszego Prezesa SN w terminie 7 dni od wejścia w życie projektowanej ustawy propozycji przeniesienia na stanowisko do jednej z Izb SN lub – w braku oświadczenia ze strony sędziów Izby lub niewyrażeniu zgody na przeniesienie do innej Izby SN, odejścia w stan spoczynku z mocy prawa. Zaproponowane rozwiązanie budzi głębokie wątpliwości z kilku powodów.

Po pierwsze, zgodnie z powołanymi wcześniej orzeczeniami Trybunał Sprawiedliwości oraz ETPCz, Izba Dyscyplinarna SN jako niespełniająca kryterium „sądu powołanego ustawą” oraz wymogów niezależności i niezawisłości, powinna zostać rozwiązana. Przy czym, z uwagi na to, że stan ten istniał od samego początku ustanowienia ID, uznać należy ją za nieistniejącą ze wszystkimi tego skutkami prawnym. Skoro tak, to uznać również należy, że osoby zasiadające w Izbie Dyscyplinarnej SN nie są i nie były sędziami. Nie mając statusu sędziego nie mogą zatem przejść w stan spoczynku z pełnym uposażeniem wynikającym z przepisów prawa (art. 12 Projektu).

Po drugie, w świetle art. 180 ust. 5 Konstytucji przeniesienie w stan spoczynku możliwe jest wskutek zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, z pozostawieniem sędziemu pełnego uposażenia. Przy czym słusznie podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (P 20/04, SK 42/01, K 45/07, K 27/12)¹² i doktrynie prawa, że przepis art. 180 winno odczytywać się nie tylko w kontekście ustępu 5, ale całej jego treści. Oznacza to, że projektodawca (ustawodawca) zobowiązany jest uwzględnić ogólne dyrektywy wynikające z art. 180, a co za tym idzie, że przeniesienie w stan spoczynku związane jest ogólnie z istnieniem okoliczności, w których stan zdrowia lub wiek uniemożliwiają sędziemu pełnienie funkcji. Zatem istnieje pewien margines uznania prawodawcy wynikający z treści całego przepisu art. 180 Konstytucji. Jednocześnie za niedopuszczalne uznaje się wprowadzanie ustawą zmian ustroju czy organizacji sądów, jeśli ich celem byłoby nie poprawienie funkcjonowania sądów i

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., P 20/04 (OTK ZU-A 2005, nr 10, poz. 111); wyrok TK z 14 lipca 2003 r., SK 42/01 (OTK ZU-A 2003, nr 6, poz. 63); wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07 (OTK ZU-A 2009, nr 1 poz. 3); wyrok TK z 27 marca 2013 r., K 27/12 (OTK ZU-A 2013, nr 3, poz. 29).

zapewnienie ich efektywności, lecz możliwość usunięcia określonych sędziów z pełnionych funkcji. Takie rozwiązanie miałoby zatem charakter czysto instrumentalny¹³.

Wreszcie po trzecie, uprawnienie do stanu spoczynku jest gwarancją nieusuwalności sędziego, ale również swego rodzaju przywilejem i wiąże się ze szczególnymi cechami i przymiotami osobistymi i zawodowymi, takimi jak godność czy nieskazitelność charakteru. Co potwierdzają przepisy prawa dotyczące kwalifikacji, jakie spełnić muszą osoby ubiegające się o stanowiska sędziowskie. W świetle obowiązujących przepisów, aby zostać powołanym do jednej z Izb SN należy spełnić wymogi określone w art. 30 ustawy Sądzie Najwyższym. Z przepisu tego wynika, że do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN może być powołana osoba, która spełnia wysokie kwalifikacje zawodowe, moralne i etyczne. W świetle powyższych uwag dotyczących statusu Izby Dyscyplinarnej zakwestionowanego w orzecznictwie trybunału luksemburskiego i strasburskiego, należy stwierdzić, że zaproponowane w Projekcie rozwiązanie polegające na możliwości przejścia do jednej z zaproponowanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego izb tego sądu albo przejścia w stan spoczynku z zachowaniem pełnego uposażenia, budzi poważne wątpliwości.

Podsumowując uwagi ogólne w ocenie Opiniującej Projekt pomijając zasadnicze problemy związane z sądownictwem w zakresie wadliwie obsadzonej Krajowej Rady Sądownictwa, a co za tym idzie wątpliwościami co do statusu sędziów, których rekomendowała tak ukształtowana KRS, nie uwzględniając orzecznictwa unijnego Trybunału Sprawiedliwości (TS UE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) dotyczącego polskiego sądownictwa, wreszcie proponując rozwiązania *de facto* utrzymujące *status quo* sędziów, którzy nie spełniają „wymogów niezależnego sądu”, nie tylko narusza Konstytucję RP, ale również przeczy zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa oraz narusza standardy prawa międzynarodowego.

III. Ocena prawna Projektu

1. Projekt w art. 1 pkt 20, art. 2 pkt 1, art. 4 pkt 1 oraz art. 5 pkt 2 wprowadza **nową instytucję procesową, która umożliwi badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i niezależności**, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołania oraz postępowaniu sędziego po jego powołaniu, zarówno w odniesieniu do toczącego się

¹³ P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 180 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1062 i n.

postępowania w sprawie, jak i zakończonego prawomocnie. Projekt zakłada wprowadzenie tego rozwiązania zarówno w ustawie o Sądzie Najwyższym, ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jak i ustawie – Prawo o ustroju sądów wojskowych¹⁴ oraz w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁵. Według Autora Projektu, celem wprowadzenia tej instytucji jest „zapewnienie uczestnikom postępowania sądowego lub sądowo-administracyjnego gwarancji procesowych, że nie występują jakiejkolwiek wątpliwości odnośnie bezstronności i niezawisłości sędziego orzekającego w sprawie”

Prima facie rozwiązanie wydaje się słuszne i społecznie pożądane, jednak analiza zaproponowanej instytucji prawnej pozwala stwierdzić, że ma ona w istocie iluzoryczny charakter.

Po pierwsze, zaproponowany w Projekcie 3 dniowy termin na złożenia wniosku o stwierdzenie okoliczności co do spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego - wymagającego nie tylko zachowania formy pisma procesowego, ale również zawierającego wyraźne żądanie stwierdzenia, że sędzia nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności z powołaniem się na okoliczności, o których mowa w dodanym do art. 29 § 5 ustawy o Sądzie Najwyższym w nowym brzemieniu nadanym projektowaną ustawą¹⁶, ponadto konieczność wykazania, że w okolicznościach tej konkretnej sprawy może doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, które może mieć wpływa na wynik sprawy, wreszcie wymóg przytoczenia okoliczności uzasadniających wniesione żądanie oraz ich uprawdopodobnienie – w tak krótkim czasie jest niemożliwy do zrealizowania. Oznacza to, że osobę uprawnioną do złożenia wniosku *de facto* pozbawia się jej procesowego uprawnienia. Takie rozwiązanie stanowi pozór prawa („*No right without remedy*”). Projektodawca bowiem proponuje przyznanie jednostkom prawa procesowego, ale pozbawia je rzeczywistego znaczenia. Zwłaszcza, że konieczne jest spełnienie przez osoby uprawnione przesłanek określonych w sposób niejednoznaczny, zawierających zwroty niedookreślone, co w rezultacie daje sądowi duży zakres swobody uznania. Dodatkowo odrzucenie przez sąd wniosku może nastąpić nie tylko z powodu niedochowania 3 dniowego terminu na jego wniesienie, ale również, jeżeli wniosek jest „z innych przyczyn niedopuszczalny”. Zaproponowana w Projekcie „nowa instytucja procesowa” ma charakter fasadowy, bowiem okoliczności jakie wymagają uprawdopodobnienia w tak krótkim czasie sprawiają, że przewidziane przez

¹⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1754), dalej „u.s.w.”

¹⁵ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137), dalej „p.u.s.a.”

¹⁶ Analogicznie w dodanym do art. 23a § 4 u.s.w., dodanym do art. 42a § 3 u.s.p. oraz dodanym art. 5a p.u.s.a.

projektodawcę procedury, choć formalnie istnieją, mają charakter iluzoryczny. Oznacza to, że zaproponowane rozwiązanie jest w istocie fikcją prawa i nic nieznaczącym ozdobnikiem.

Projektodawca nie uzasadnił niestety z czego wynika tak krótki termin procesowy na wniesienie wniosku. O ile samo rozwiązanie można byłoby uznać za słuszne, o tyle termin wymagałby zmiany, z uwzględnieniem konstytucyjnie zagwarantowanych praw jednostek do rzetelnego procesu.

Po drugie, w istocie ciężar swoistego testu niezależności i bezstronności został przerzucony na obywatela. To on bowiem w świetle proponowanego w Projekcie rozwiązania będzie zobligowany - we własnym interesie - do kontroli czy skład orzekający jest prawidłowo ukształtowany ze wszystkimi tego konsekwencjami. Tymczasem to do obowiązku państwa należy zapewnienie prawidłowo ukształtowanego i funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości. Podstawową bowiem funkcją państwa jest zapewnienie obywatelowi dostępu do niezależnego sądu i niezawisłego oraz bezstronnego sędziego. Obywatel nie może ponosić odpowiedzialności za wadliwe działania organów władzy państwowej.

Po trzecie natomiast, zaproponowana nowa instytucja procesowa z natury swej odnosi się do możliwości jej zastosowania wobec wszystkich sędziów. Oznacza to, że pozwala na kwestionowanie wszystkich powołań sędziowskich, także tych, do których doszło kilkadziesiąt lat temu na mocy decyzji Rady Państwa. W świetle przywołanych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także uwag ogólnych odnoszących się do istoty problemu związanego z niekonstytucyjnie ukształtowanym składem Krajowej Rady Sądownictwa, zaproponowaną zmianę należy ocenić negatywnie.

W związku z tym należy podnieść, że zaproponowane rozwiązanie budzi zastrzeżenia konstytucyjne z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, a co za tym idzie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego. Jak zauważył wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie „Z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika obowiązek poprawnej legislacji¹⁷ w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa, realizujących prawem określone funkcje (...) wynikające z art. 2 Konstytucji zasady powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, jeśli chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję, w szczególności wolności i praw człowieka i obywatela. (...) Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej

¹⁷ Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „Zasady techniki prawodawczej” (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku, Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (K 50/07).

legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny” (K 50/07, P 37/09, K 11/94, K 46/07)¹⁸.

Warto również przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat ustanawiania instytucji prawnych i przyznawania przez państwo uprawnień, które mają charakter uprawnień pozornych. W wyroku P 37/09 TK stwierdził, że prawo do sądu istniało, ale jedynie iluzorycznie. Wielokrotnie wyjaśniał znaczenie konstytucyjnych standardów sprawiedliwego postępowania sądowego, podkreślając, że „Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym” (SK 30/05)¹⁹. W kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji podkreślił, że „regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze sądowej – na którą składa się m.in. zapewnienie przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany” (SK 30/05, K 7/09, SK 89/09)²⁰. Jeśli zatem jednostka pozornie tylko wyposażona została w prawo do wniesienia wniosku o stwierdzenie okoliczności co do spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego, a w wyniku przeprowadzenia testu konstytucyjności okazuje się, że nie spełnia ono warunków wynikających z art. 2, art. 45 Konstytucji, a także z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka²¹, i wskazuje na brak korelacji pomiędzy regulacjami prawa podmiotowego i przepisami proceduralnymi, świadczy to wypaczeniu założenia o zasadzie racjonalności

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07 (OTK ZU-A 2009, nr 4, poz. 51), wyrok TK z 20 października 2010 r., P 37/09 (OTK ZU-A 2010, nr 8, poz. 79), wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12) oraz wyrok z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07 (OTK ZU-A 2008, nr 6, poz. 104)

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 (OTK ZU-A 2006, nr 1, poz. 2)

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06 (OTK ZU-A 2008, nr 1, poz. 7), wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09 (OTK ZU-A 2009, nr 7, poz. 113)

²¹ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284), dalej „Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka”

prawodawcy. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że swoboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. W tego rodzaju wypadkach dochodziłoby bowiem do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (P 2/04)²².

Abstrahując od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2022 r., sygn. P 10/19²³, w świetle powyższych uwag proponowane rozwiązanie budzi zastrzeżenia konstytucyjne.

2. Projektodawca w art. 1 pkt 30, art. 2 pkt 2 oraz w art. 4 pkt 4 proponuje wprowadzenie nowej „stypizowanej formy deliktu dyscyplinarnego” w postaci **„odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości”**. W pierwszej kolejności należy podnieść, że Projekt nie zakłada wprowadzenie takiego rozwiązania w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Przy czym brak w uzasadnieniu Projektu wyjaśnienia, dlaczego akurat w przypadku sędziów sądów administracyjnych nie przewidziano takiej postaci deliktu dyscyplinarnego. Podobnie jak budzi uzasadnione wątpliwości brak jakiegokolwiek wyjaśnienia istoty nowej przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Tradycyjnie tzw. odmowa wymiaru sprawiedliwości (*déni de justice*) oznaczała rezygnację sądu z rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy z uwagi na niejednoznaczne brzmienie przepisów prawnych, co w skutkach oznaczało pozbawienie jednostki ochrony prawnej²⁴. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka natomiast pojęcie „jaskrawa odmowa wymiaru sprawiedliwości” jest synonimem procesu w oczywisty sposób sprzecznego z postanowieniami art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka lub wynikającymi z niej zasadami. ETPCz nie precyzując dokładnie tego terminu wskazał jednak, że nierzetelność postępowania w pewnych formach może oznaczać „jaskrawą odmowę wymiaru sprawiedliwości”. I tak obejmowało ono przykładowo: skazanie pod nieobecność bez późniejszej możliwości ponownego rozpatrzenia przedmiotu oskarżenia; proces, który był z natury uproszczony i prowadzony z całkowitym

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04 (OTK ZU-A 2004, nr

²³ Treść sentencji dostępna jest na stronie: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11805-wylaczenie-sedziego-z-powodu-podniesienia-okolicznosci-dotyczacych-jego-powolania-obwieszczenie-prezydenta-rp-o-wolnych-stanowiskach-w-sadzie-najwyzszym-rozstrzygniecie-przez-sad-najwyzszy-o-statusie-sedziego>

²⁴ K. Gregorczyk, *Skazany na łaskę*, [w:] *Rozdział 9 - Prawo kontra Polityka. Fascynujące ścieżki filozofii prawa 2*, Warszawa 2021, s. 250

zlekceważeniem praw obrony; pozbawienie wolności bez żadnego dostępu do niezależnego i bezstronnego sądu, który miałby skontrolować jego zgodność z prawem; umyślną i systematyczną odmowę dostępu do adwokata, zwłaszcza osoby pozbawionej wolności w obcym kraju czy użycie w postępowaniu karnym oświadczeń uzyskanych w rezultacie tortur oskarżonego lub osoby trzeciej z naruszeniem art. 3 Europejskiej Konwencji. „Jaskrawa odmowa wymiaru sprawiedliwości” jest zatem w świetle orzecznictwa ETPCz najsurowszym kryterium nierzetelności wykraczającym poza zwykłe nieprawidłowości lub brak gwarancji podczas procesu mogące oznaczać naruszenie art. 6, jeśli nastąpiło w państwie Konwencji. Dla stwierdzenia, że doszło do odmowy wymiaru sprawiedliwości wymagane jest naruszenie zasad rzetelnego procesu sądowego zagwarantowanych w art. 6 Europejskiej Konwencji tak fundamentalnych, że w istocie oznacza to zanegowanie lub zniszczenie samej istoty prawa zagwarantowanego w tym artykule²⁵.

W świetle powyższego, jeśli przesłanką do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów na podstawie przesłanki „odmowy wymiaru sprawiedliwości” będzie powoływanie się przez sędziów na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących statusu sędziów, bądź odmowa zasiadania w składzie orzekającym z sędziami, co do których statusu prawnego w świetle orzecznictwa strasburskiego lub luksemburskiego istnieją poważne wątpliwości, to należy uznać, że jest to daleko idąca restrykcja odbiegająca od standardów określonych w prawie europejskim i orzecznictwie międzynarodowych trybunałów.

Należy podkreślić, że zasada niezależności i bezstronności jest jednym z fundamentów wymiaru sprawiedliwości. Jeśli wskutek orzeczeń międzynarodowych trybunałów zakwestionowany został status sędziego z uwagi na obciążoną wadą prawną procedurę jego powołania, to okoliczności tej nie można pominąć w procesie orzekania. Nie można również czynić zarzutu dyscyplinarnego wobec sędziego, który realizuje dyrektywy wynikające z wiążącego go orzecznictwa. Z raportu końcowego Singhvi dla Podkomisji ds. Prewencji Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości (E/CN.4/Sub.2/1985/18 i Add. 1–6) wynika, że „zasady niezależności i bezstronności nie są gołosłownymi twierdzeniami, ale powszechnie uznanymi instrumentami prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego. Ich brak jest równoznaczny z odmową wymiaru sprawiedliwości. Niezależność i bezstronność wymiaru sprawiedliwości jest

²⁵ ETPCz, *Sprawa Harkins przeciwko Wielkiej Brytanii* (decyzja o odrzuceniu skargi – 15 czerwca 2017 r., Wielka Izba, skarga nr 71537/14) – omówienie wyroku M.A. Nowicki, dostępne <https://docplayer.pl/55095994-Harkins-przeciwko-wielkiej-brytanii-decyzja-o-odrzuconiu-skargi-15-czerwca-2017-r-wielka-izba-skarga-nr-71537-14.html>

bardziej prawem obywateli korzystających z wymiaru sprawiedliwości, niż przywilejem sądownictwa stworzonym dla niego samego. Wymagania istnienia niezależnego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości oraz adwokatury są konieczne dla wykonywania artykułów 2, 14 i 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a także dla efektywnej realizacji większości innych praw i wolności”²⁶. W świetle powyższego, rozpatrzenie sprawy przez sąd niewłaściwie ukształtowany pozbawiłby w istocie jednostkę jej konstytucyjnego prawa do sądu.

Za głęboko niepokojącą uznać więc należy propozycję wprowadzania nowego rodzaju odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów, która wywoływać może w sędziach tzw. „efekt mrozący”. Zaproponowaną zmianę należy zatem ocenić negatywnie, ponieważ nie sprzyja ona ani właściwej realizacji gwarancji przejrzystości ani budowania społecznego zaufania do państwa. Narusza przez to zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.

3. W Projekcie określono jakie **okoliczności związane z orzekaniem nie będą stanowić przewinienia dyscyplinarnego**. Przy czym zmiany te zostały przewidziane jedynie w przypadku ustawy o Sądzie Najwyższym poprzez dodanie § 6 do art. 72 (art. 1 pkt 30 Projektu) oraz ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez dodanie § 3 do art. 107 (art. 4 pkt 4 Projektu). Projektodawca nie przewidział analogicznego rozwiązania ani w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych ani w ustawie – Prawo o ustroju sądów wojskowych, jednocześnie w uzasadnieniu Projektu w żaden sposób nie odniósł się do tego pominięcia. Z punktu widzenia zasad konstytucyjnych oraz zasad prawidłowej legislacji takie rozwiązanie budzi poważne wątpliwości.

Przed wszystkim zaproponowane w Projekcie przepisy naruszają fundamentalną zasadę równości zawartą w art. 32 Konstytucji RP. Zarówno rozumianą jako równość wobec prawa i równość w prawie, jak i zakazu dyskryminacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadała się na temat znaczenia zasady równości. W wyroku K 8/97 stwierdził, że „konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”²⁷. Zgodnie z ustabilizowanym

²⁶ Wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., K 1/98 (OTK ZU 1999, nr 1, poz. 3)

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 1997 r., K 8/97 (OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 70). Podobnie orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., U 7/87 (OTK ZU 1987, s. 14)

orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonywujących kryteriach, których projektodawca w przypadku opiniowanego Projektu nie wskazał. „Uzasadnienie zróżnicowań musi w szczególności czynić zadość wymaganiom relewantności i proporcjonalności oraz pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Jeżeli natomiast zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie znajduje takiego uzasadnienia, to nabiera ono cech dyskryminacji, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę równości” (K 27/99)²⁸.

Odnosząc się natomiast do istoty propozycji zawartej w Projekcie w zakresie okoliczności związanych z orzekaniem, które nie będą stanowić przewinienia dyscyplinarnego należy uznać to rozwiązanie za zbyt szkodliwe. Narusza ono bowiem fundament współpracy sądowej w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Podkreślenia wymaga, że w obliczu wielości ośrodków stanowienia i stosowania prawa sądy krajowe stały się „sądami wspólnotowymi” (unijnymi). Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że sędziowie orzekający w sądach krajowych zobowiązani zostali do równoczesnego stosowania oraz interpretacji dwóch odrębnych porządków prawnych – krajowego oraz unijnego. Obowiązek ten wynika z przyjętego i zaakceptowanego przez Polskę, w chwili akcesji, mechanizmu stosowania prawa unijnego. Przy czym mechanizm ten wynika nie tylko z przepisów traktatowych oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, ale przede wszystkim z konstytucyjnej zasady przestrzegania prawa międzynarodowego wyrażonej w art. 9 Konstytucji oraz zasady pierwszeństwa określonej w art. 91 Konstytucji. Należy zatem podkreślić, że pytania prejudycjalne są nie tylko uprawnieniem, ale i w określonych sytuacjach (sądy ostatniej instancji) obowiązkiem sądów krajowych, którego naruszenie może być przyczyną odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego. Stąd ujęcie wśród wyłączeń od odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów okoliczności wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości UE, uznać należy za zbędne.

Tytułem przypomnienia należy wskazać na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 2021 r., w sprawie nr C-791/19 *Komisja p. Polsce*²⁹, w którym stwierdził: „okoliczność, że rzecznik dyscyplinarny podejmuje postępowania wyjaśniające, w postaci przesłuchania sędziów bądź wysyłania do nich zapytań, mających na celu ustalenie czy oraz w jakim zakresie skierowali do TSUE pytania prejudycjalne, wystarcza do stwierdzenia ryzyka wywierania

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca 2000 r., K 27/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 62). Podobnie wypowiedział się TK w orzeczeniu z 3 września 1996 r., K 10/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33, z. 281)

²⁹ Wyrok TS w sprawie nr C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

nacisków i wywołania efektu mrożącego, co może wpływać na treść orzeczeń sądowych, a tym samym zagrażać niezawisłości tych sędziów” (pkt 233 wyroku)³⁰.

Zaproponowaną zmianę należy zatem ocenić negatywnie.

4. Projekt w art. 19 zakłada możliwość **wznowienia postępowania** przez sędziego, w stosunku do którego Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego wydała prawomocne orzeczenie dyscyplinarne. O ile *prima facie* samą instytucję wznowienia postępowania można byłoby ocenić pozytywnie, to z uwagi na zarzuty podniesione w części ogólnej niniejszej opinii co do powołania Izby Odpowiedzialności Zawodowej w miejsce znoszonej Izby Dyscyplinarnej oraz w okolicznościach wynikających z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, takie rozwiązanie jest nie do przyjęcia. Pożądane byłoby wobec sędziów, w stosunku do których wydane zostały przez Sąd Najwyższy w składzie Izby Dyscyplinarnej prawomocne wyroki dyscyplinarne stwierdzające odpowiedzialność dyscyplinarną na podstawie zarzutów co do treści wydanego rozstrzygnięcia lub podjęte zostały uchwały prawomocnie zezwalające na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, przywrócenie stanu pierwotnego sprzed ustanowienia Izby Dyscyplinarnej na mocy znowelizowanej ustawy o Sądzie Najwyższym. Oznacza to, że wszystkie rozstrzygnięcia wydane przez znoszoną Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego winny być anulowane z mocy prawa.

5. W związku z likwidacją Izby Dyscyplinarnej Projekt zakłada **wprowadzenie nowego katalogu organów Sądu Najwyższego** (art. 1 pkt 6), wprowadzenie zmian w **katalogu organów samorządu sędziów Sądu Najwyższego** (art. 1 pkt 9), a także **likwidację** odrębnej jednostki w Sądzie Najwyższym przeznaczonej do obsługi znoszonej Izby Dyscyplinarnej w postaci **Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej** (art. 17 Projektu).

Jeśli chodzi o zmianę struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego, zaproponowane rozwiązania w świetle poczynionych uwag ogólnych dotyczących zasadności powołania nowej Izby Odpowiedzialności Zawodowej w miejsce znoszonej Izby Dyscyplinarnej, uznać należy za niezasadne. Jak podniesiono wcześniej, Izba Dyscyplinarna w swoim kształcie winna być zniesiona, natomiast powoływanie nowego tworu, uznać należy za niecelowe.

³⁰ Zdecydowane stanowisko zajął w tej kwestii TS w postanowieniu z 8 kwietnia 2020 r., w sprawie C-719/19 R o zastosowaniu środków tymczasowych wobec Polski.

Co do likwidacji odrębnej jednostki w Sądzie Najwyższym przeznaczonej do obsługi znoszonej Izby Dyscyplinarnej w postaci Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, w świetle wcześniejszych uwag rozwiązanie należy uznać za zasadne.

6. Wreszcie Projekt w art. 1 pkt 16 wprowadza - w opinii wnioskodawcy – „**zmiany redakcyjne i porządkowe**” w zakresie właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Analiza proponowanej zmiany wskazuje natomiast na to, że po pierwsze Projekt w istocie znacząco poszerza właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o nowe uprawnienia, po drugie, jednocześnie nie realizuje wyroku ETPCz z 8 listopada 2021 roku w sprawie nr 49868/19 i nr 57511/19 *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*³¹, w którym to Trybunał zakwestionował legalność wyboru sędziów do tej Izby, co w skutkach jest równoznaczne z zakwestionowaniem legalności całego składu Izby. Art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w brzmieniu zaproponowanym przez projektodawcę (art. 1 pkt 16) wyposaża Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w kompetencję do rozpoznawania: spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej; odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa; środków odwoławczych w sprawach z zakresu funkcjonowania sądów i prokuratur; spraw z zakresu zamówień publicznych; spraw z zakresu ochrony konsumentów; spraw z zakresu praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową; spraw z zakresu poczty oraz regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego; spraw z zakresu własności intelektualnej oraz spraw z zakresu prawa publicznego niezastrzeżonych do właściwości innych izb Sądu Najwyższego. Na podstawie wskazanego wyliczenia można stwierdzić, że zaproponowana zmiana nie ma tylko „redakcyjnego” charakteru. Trudno jednak znaleźć uzasadnienie dla powierzenia tak istotnych kompetencji Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z jednoczesnym uszczupleniem właściwości Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W uzasadnieniu Projektu również brak jest wyjaśnienia czym podyktowana jest proponowana zmiana. W świetle wyroku ETPCz z 8 listopada 2021 r. w sprawie nr 49868/19 i 57511/19 *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, powierzenie przykładowo kompetencji w zakresie rozpatrywania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa czy spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, budzi

³¹ Wyrok dostępny jest na stronie [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]})

poważne wątpliwości. Oznacza to, że Izba ta zostaje znacząco wzmocniona o bardzo istotne kompetencje dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w zakresie kontroli prawidłowości wyborów oraz kontroli rozstrzygnięć wszystkich sądów w trybie skargi nadzwyczajnej, w sytuacji, gdy status tej Izby został jednoznacznie zakwestionowany przez ETPCz.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* wyraźnie podkreślił, że powołanie przez Prezydenta RP wszystkich sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie uchwały KRS nr 331/2018, niezależnie od tego, że jej wykonanie zostało wstrzymane do czasu rozpoznania odwołań kwestionujących jej legalność, stanowiło oczywiste naruszenie prawa wewnętrznego (pkt 197 wyroku). Procedura powoływania sędziów do tej Izby ujawniła bowiem nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na powoływanie sędziów, co już samo w sobie było niezgodne z art. 6 § 1 Konwencji i stanowiło fundamentalną nieprawidłowość wpływającą negatywnie na cały proces i zagrażało legitymacji sądu złożonego z tak powołanych sędziów. Dlatego też ETPCz stwierdził, że naruszenia w procedurze powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego były tak poważne, że naruszyły samą istotę prawa skarżących do „sądu ustanowionego ustawą” (pkt 209 wyroku). Te nieprawidłowości w procesie nominacji naruszyły legitymację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w takim stopniu, że w następstwie z natury wadliwej procedury nominacji sędziów, nie posiadała ona i nadal nie posiada atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” w rozumieniu art. 6 § 1. W ostateczności ETPCz stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji, ponieważ Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która rozpatrywała sprawy skarżących, nie była „sądem ustanowionym ustawą” (pkt 213-214 wyroku).

W sprawie statusu członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wypowiedział się również unijny Trybunał Sprawiedliwości. W wyroku z 6 października 2021 r., w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 *W. Ż. i Sąd Najwyższy*³² stwierdził, że „z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces powoływania sędziów ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje zasada rządów prawa, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC” i pozostaje w ścisłym związku z gwarancjami niezawisłości i bezstronności” (pkt 125 wyroku).

³² Wyrok TS w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19, ECLI:EU:C:2021:798.

Określenie to bowiem dotyczy nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz również składu orzekającego w każdej sprawie.

Podkreślenia wymaga, że już na etapie uchwalania ustawy o Sądzie Najwyższym w 2017 roku uprawnienia przyznane Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wzbudziły obawy na poziomie europejskim. Komisja Wenecka, w swojej opinii przyjętej w dniu 11 grudnia 2017 r., zauważyła, że „Izba ta, choć nominalnie stanowi część Sądu Najwyższego, „byłaby *de facto* ponad innymi izbami”, ponieważ byłaby uprawniona do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych, a zatem do kontroli każdego ostatecznego i prawnie wiążącego wyroku wydanego przez „zwykłe” izby Sądu Najwyższego”. To, zdaniem Komisji Weneckiej, stwarzało poważne zagrożenie dla pewności prawnej. Ponadto zgodnie z ówczesnym projektem ustawy, będącym przedmiotem oceny Komisji Weneckiej, kwestionowano to, że „Izbie by powierzono rozpatrywanie protestów wyborczych oraz zatwierdzanie wyborów i referendów, a także zajmowałaby się innymi sporami między obywatelami a państwem; umożliwiłoby to Prezydentowi RP ustalanie jej składu przy rozpatrywaniu szczególnie delikatnych spraw, na przykład w sprawach wyborczych”³³. Podobnie OBWE/ODIHR, w opinii z dnia 13 listopada 2017 r., zauważyła, że „ze względu na szeroki zakres skarg nadzwyczajnych, Izba posiadałaby jurysdykcję odwoławczą w stosunku do ostatecznych orzeczeń innych izb Sądu Najwyższego. To nie tylko przyznawało jej wyższy status w porównaniu z innymi izbami, ale także rodziło kwestie zgodności z zasadą powagi rzeczy osądzonej (*res judicata*) i prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości”³⁴.

Proponowaną w Projekcie zmianę, w świetle powyższego, ocenić należy negatywnie.

IV. Wnioski

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Projekt nie rozwiązuje najważniejszej kwestii, będącej źródłem problemu z praworządnością w Polsce i dotyczącej sądownictwa. Nie odnosi się bowiem do wadliwie powołanej Krajowej Rady Sądownictwa i jej roli w procesie nominacyjnym sędziów. Jednocześnie Projekt nie uwzględnia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które podważyły status sędziów rekomendowanych przez niekonstytucyjnie ukształtowaną Krajową Radę

³³ Opinia 904/2017 CDL(2017)035 Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („CDL(2017)035”)

³⁴ Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (stan na dzień 26 września 2017.), Warszawa 13 listopada 2017 r., Opinia nr: JUD-POL/315/2017 [AIC], pkt16 - <http://www.osce.org/pl/odihr/357641?download=true>

Sądownictwa. Zaproponowaną w Projekcie zmianę nazwy z Izby Dyscyplinarnej na Izbę Odpowiedzialności Zawodowej nie można uznać za wystarczającą. Status członków tej właśnie Izby, a także Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz niektórych członków Izby Cywilnej rekomendowanych do SN przez wadliwie powołaną KRS, został zakwestionowany przez TSUE oraz ETPCz, które stwierdziły, że nie spełniają oni „wymogów niezależnego sądu”.

Tylko kompleksowe zmiany obejmujące nowelizację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie sposobu powoływania do jej składu 15 sędziów oraz całkowita likwidacja Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, wiążąca się z przejściem członków tej Izby w stan spoczynku albo powrotem na poprzednio zajmowane stanowiska (lub do wykonywanych zawodów), wydaje się rozwiązaniem zgodnym z Konstytucją i odpowiadającym treści wyroków TSUE oraz ETPCz.

W ocenie Opiniującej w tym kształcie Projekt nie zasługuje na aprobatę.

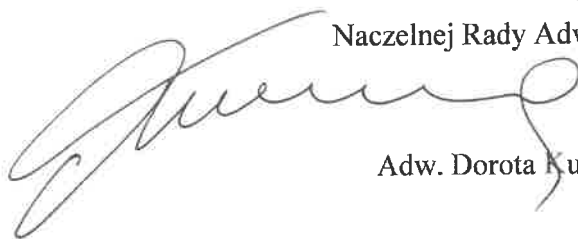
Autor opinii: adw. dr Monika Haczkowska

DYREKTOR

Instytutu Legislacji i prac

Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej



Adw. Dorota Kulińska