



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 27 stycznia 2023 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 902)

I. Cel i przedmiot ustawy

Według deklaracji przedstawionej w uzasadnieniu projektu opiniowanej ustawy, jej celem jest *„wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości związanych z wykonaniem przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski (...), na mocy której zatwierdzony został tzw. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), przewidujący realizację, w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych, reformy wzmacniającej niezależność i bezstronność sądownictwa oraz zapewniającej odpowiednie środki prawne umożliwiające ponowne rozpoznanie spraw rozstrzygniętych uprzednio przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (co odzwierciedlone jest w zawartych w KPO kamieniach milowych FIG oraz F2G)”*.

Rozwiązania objęte ustawą przedłożoną Senatowi można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej z nich należy zakwalifikować te zmiany wprowadzane w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej jako „ustawa o SN”), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej jako „P.u.s.w.”), ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako „P.u.s.p.”) oraz ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej jako „P.u.s.a.”), które **ustanawiają właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych, a także w tzw. sprawach immunitetowych** (dotyczących udzielenia zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie) sędziów Sądu Najwyższego, sędziów

sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych oraz asesorów sądowych w sądach powszechnych.

Zmianom tym towarzyszą przepisy intertemporalne regulujące: przejęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny spraw wszczętych, lecz niezakończonych w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej oraz skuteczność czynności dokonanych w dotychczasowych postępowaniach (art. 5), termin przekazania akt tych spraw i organ do tego obowiązany (art. 9), jak również wydłużenie terminów przedawnienia w sprawach dyscyplinarnych, których dotyczy ustawa, z uwzględnieniem daty 15 lipca 2021 r.¹ (art. 8). Ponadto ustawa nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny obowiązek rozpatrzenia z urzędu orzeczonego przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej albo przez zniesioną Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego swoistego środka „zapobiegawczego” w postaci zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia mu wynagrodzenia albo obniżenia uposażenia sędziego w stanie spoczynku (art. 7).

Dodatkowo w art. 6 opinowanej ustawy uregulowano uprawnienia, które ściśle wiążą się z postępowaniami dyscyplinarnymi oraz immunitetowymi sędziów prowadzonymi na podstawie bądź aktualnie obowiązujących przepisów, bądź też przepisów ustaw ustrojowych w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw² (dalej jako „nowela czerwcową”). Mianowicie: sędzia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy (a więc sędzia, w stosunku do którego Sąd Najwyższy orzekający z udziałem sędziego Izby Dyscyplinarnej wydał prawomocny wyrok dyscyplinarny tudzież podjął uchwałę zezwalającą na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej), który dotychczas nie wystąpił z wnioskiem o wznowienie postępowania, będzie mógł w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wystąpić z takim żądaniem bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego i to mimo że termin określony w art. 18 ust. 1 na złożenie wniosku już upłynął (art. 6 ust. 1). W takim samym terminie wnioski o wznowienie postępowania będą mogli złożyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego także ci sędziowie, których sprawy dyscyplinarne lub immunitetowe (w tym sprawy zainicjowane wnioskiem o wznowienie postępowania złożonym zgodnie z art. 18 ust. 1 noweli czerwcowej) zostały prawomocnie zakończone w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego (art. 6 ust. 2).

¹ Data wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19, stwierdzającego m.in. uchybienie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w szczególności przez to, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jako właściwa w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie jest organem niezależnym i bezstronnym.

² Ustawa ta weszła w życie 15 lipca 2022 r.

Drugą grupę rozwiązań stanowią zmiany odnoszące się do instytucji wprowadzonej nowelą czerwową, jaką jest „test” niezawisłości i bezstronności sędziego. Zmiany w tym zakresie polegają, po pierwsze, na **powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oceny spełnienia „wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy” przez sędziego Sądu Najwyższego** (sędziego delegowanego do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym), jeżeli w okolicznościach konkretnej sprawy powstają wątpliwości w tym względzie. Z kolei w przypadku analogicznych postępowań incydentalnych, które mogą toczyć się zgodnie z przepisami P.u.s.w. i P.u.s.p., Naczelny Sąd Administracyjny miałby być właściwy wyłącznie w razie wniesienia przez sędziego, co do którego zapadło orzeczenie uwzględniające zarzut braku niezawisłości, bezstronności lub ustanowienia na podstawie ustawy, wniosku o ponowne rozpoznanie.

Z tymi zmianami powiązana jest regulacja zawarta w art. 10. Przepis ten stanowi bowiem o przerwaniu biegu terminów instrukcyjnych znajdujących zastosowanie we wskazanych postępowaniach wпадkowych (tj. terminów na wydanie orzeczenia w przedmiocie wniosku, na sporządzenie uzasadnienia oraz na wydanie orzeczenia w przedmiocie odwołania albo wniosku o ponowne rozpoznanie), w sytuacji gdy owe postępowania będą toczyć się w dniu wejścia w życie ustawy.

Po drugie, zarówno na gruncie ustawy o SN, P.u.s.w. i P.u.s.p., jak i na gruncie P.u.s.a. ustawodawca sejmowy dopuścił **przeprowadzanie „testu”** niezależności, bezstronności oraz ustanowienia sądu na podstawie ustawy **z urzędu** (w nowelizowanych przepisach jest wręcz mowa o tym, że stosowny wniosek – który notabene będzie mógł złożyć nie tylko podmiot określany jako uprawniony, lecz również „sąd właściwy”, pod warunkiem jednak, że będzie miał w tej mierze „poważne wątpliwości” – ma być „uzupełnieniem” możliwości badania omawianych przesłanek ex officio). Jednocześnie w sprawach rozpoznawanych przez sądy w składach wieloosobowych członkowie tych składów uzyskają uprawnienie do informowania przewodniczącego o okolicznościach uzasadniających złożenie wniosku inicjującego „test”.

Po trzecie, sama **przesłanka „ustanowienia na podstawie ustawy”** zostanie dodana dopiero na mocy przepisów opiniowanej ustawy.

Wreszcie do trzeciej grupy rozwiązań można zaliczyć te zmiany, które we wszystkich nowelizowanych ustawach **modyfikują definicje przewinień dyscyplinarnych** poprzez uściślenie, że sędziowie nie odpowiadają dyscyplinarnie ani za treść wydawanych orzeczeń sądowych, ani za badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności

oraz ustanowienia na podstawie ustawy, przy czym w tym drugim zakresie ustawa odchodzi od ograniczenia, które pozwalało na wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie wtedy, gdy sędzia działał zgodnie z przepisami regulujących przesłanki i tryb przeprowadzania „testu” niezawisłości i bezstronności sędziego.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez grupę posłów (druk sejmowy nr 2870 z dnia 13 grudnia 2022 r.). Pierwsze czytanie przedłożonego projektu odbyło się 11 stycznia 2023 r., na 70. posiedzeniu Sejmu. W tym samym dniu Sejm zadecydował o kontynuowaniu prac nad zaproponowaną nowelizacją, mimo zgłoszonego wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu (za przyjęciem wniosku było 34 posłów, przeciw 414, wstrzymała się jedna osoba).

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka rozpoczęła rozpatrywanie projektu jeszcze 11 stycznia 2023 r. i w kolejnym dniu uchwaliła sprawozdanie (druk sejmowy nr 2925). Na tym etapie do projektu wprowadzono wyłącznie zmiany o charakterze redakcyjnym.

Drugie czytanie projektu miało miejsce 12 stycznia 2023 r. Wobec ponownego zgłoszenia poprawek mających walor merytoryczny, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przyjęła dodatkowe sprawozdanie (2870-A), w którym rekomendowała odrzucenie 14 poprawek oraz przyjęcie poprawki wydłużającej *vacatio legis* z 14 do 21 dni.

Ostatecznie ustawa została uchwalona głosami 203 posłów, przy 52 głosach przeciw i 189 wstrzymujących się, w brzmieniu odpowiadającym rekomendacjom wyżej wymienionej Komisji.

III. Uwagi ogólne

Uwagi odnoszące się do kwestii zgodności przepisów ustawy przekazanej Senatowi do rozpatrzenia (dalej jako „ustawa”) z przepisami wyższego rzędu wypada rozpocząć od ogólnej refleksji co do tego, że ustawa nie stanowi systemowego rozwiązania problemów wywołanych zmianami, jakie w zakresie ustroju Krajowej Rady Sądownictwa oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości zostały wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Przede wszystkim wypada ponowić w tym miejscu uwagę z opinii

sporządzonej przez Biuro Legislacyjne do noweli czerwcowej (opinia do druku senackiego nr 722), że mankamentem ustawy uchwalonej przez Sejm jest to, iż jej zakresem przedmiotowym nie objęto zmian w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, mimo że orzeczenia zapadające tak przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako „TSUE”), jak i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej jako „ETPC”) pozwalają na postawienie tezy, że to w szczególności sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, dokonywany zgodnie z art. 9a ust. 1 wyżej powołanej ustawy, a więc nie przez środowisko sędziowskie, lecz przez Sejm, rzutuje istotnie na ocenę spełnienia kryterium niezawisłości w przypadku sędziów powoływanych na wniosek tak ukształtowanej Rady³.

Instytucja „testu” niezawisłości i bezstronności, wprowadzona – niejako w zamian – nowelą czerwcową i modyfikowana w ustawie, nie eliminuje trwale tych zastrzeżeń. Wręcz przeciwnie: przeprowadzenie w konkretnej sprawie oceny, czy sędzia spełnia wymogi, od których zależy uznanie, że jednostce zostało zagwarantowane prawo do sądu, w rozumieniu zarówno art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, automatycznie nie pozbawia tego sędziego prawa jurysdykcji, co wprost potwierdzają stosowne przepisy (np. art. 29 § 18 ustawy o SN, zmieniany w art. 1 pkt 2 lit. g). To z kolei, zwłaszcza w kontekście dodania przesłanki w postaci „ustanowienia na podstawie ustawy” (przy założeniu, że ma ona być odczytywana analogicznie jak w orzecznictwie ETPC pojęcie „sądu ustanowionego ustawą”) – może jeszcze bardziej nadwzględzić autorytet polskiego sądownictwa. Trudno bowiem przyjąć, że sędzia, w stosunku do którego raz zapadło orzeczenie podyktowane stwierdzeniem, że nieprawidłowości w procedurze jego powołania naruszyły zasadę legalności, a w konsekwencji skład sądu z jego udziałem nie daje rękojmi sądu „ustanowionego na podstawie ustawy”, w innych sprawach będzie budził zaufanie stron. Finalnie jednak to owe

³ Zastrzeżenia związane z dominującym wpływem czynnika politycznego (a ściślej – reprezentantów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej) na obsadzenie miejsc w Krajowej Radzie Sądownictwa stanowiły jedną z kluczowych przesłanek uznania przez europejskie trybunały, że państwo polskie – nie zapewniając niezależności i bezstronności sądu bądź nie zapewniając rozpatrzenia sprawy przez „sąd ustanowiony ustawą” – naruszyło zobowiązania wynikające odpowiednio z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (tak TSUE w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (pkt 139 i 140, 142 i 143), w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19, w wyroku z dnia 6 października 2021 r., C-487/19) oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (tak ETPC w wyroku z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19, w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19, w wyroku z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20).

strony będą musiały inicjować incydentalne postępowania w celu wyłączenia takiego sędziego i nie ma przy tym pewności, że tożsame okoliczności w toku tych różnych postępowań będą oceniane w identyczny sposób.

Diagnozowane ryzyko niejednorodności rozstrzygnięć dotyczących takich samych zarzutów nie jest przy tym obojętne dla uznania, że polskie ustawodawstwo czyni zadość wartościom państwa prawnego. Ziszczenie się takiego scenariusza prowadziło do dalszego osłabienia publicznego zaufania do funkcjonowania i niezależności władzy sądowniczej, a takie zaufanie – według TSUE i ETPC – w demokratycznym społeczeństwie „jest gwarantem samego istnienia państwa prawnego”⁴.

Obawy o to, czy kierunek zmian zapoczątkowany w noweli czerwcowej i kontynuowany w ustawie jest prawidłowy, powinny zostać starannie rozważone także z tego powodu, że doświadczenia zebrane w praktyce stosowania przepisów regulujących „test” niezawisłości i bezstronności sędziego skłaniają do wniosku, że jest to rozwiązanie o charakterze pozornym⁵. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że wprowadzanie do systemu prawnego pozornych instytucji prawnych pozostaje w kolizji z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji⁶.

Co więcej: jak wynika z opinii Sądu Najwyższego, w orzecznictwie już odnotowano szereg zagadnień procesowych, m.in. związanych ze składaniem wniosków „kaskadowych”, których ustawa nie podejmuje, a które zapewne powinny spotkać się z reakcją ustawodawcy ze względu na zasadę poprawnej legislacji. Odrębną kwestią, choć mogącą mieć duże znaczenie dla sprawnego działania sądów, jest możliwość zamiennego składania wniosków o wyłączenie sędziego, tzn. na podstawie przepisów ustaw ustrojowych oraz na podstawie przepisów ustaw procesowych (np. art. 41 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego), jako że w obu przypadkach pojawia się kategoria „bezstronności” i zarazem wymaga się wykazania związku między stawianymi zarzutami a okolicznościami danej sprawy. Sygnalizowane tu problemy również każą postawić pytanie o funkcjonalność analizowanych regulacji.

W końcu podtrzymać należy pozostałe wątpliwości, w tym natury konstytucyjnej, zgłoszone przez Biuro Legislacyjne we wspomnianej wyżej opinii do noweli czerwcowej, gdyż uwagi te nie straciły na aktualności. Tytułem przykładu warto nadmienić, że wystąpienie z żądaniem

⁴ Patrz pkt 50, 51 i 83 wyroku TSUE z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19.

⁵ Zob. dane statystyczne przywołane na str. 7 opinii przygotowanej do ustawy przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.

⁶ Tak wyrok z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11.

przeprowadzenia „testu” nadal nie będzie dopuszczalne we wszystkich przypadkach, w których – w świetle ugruntowanej linii orzecniczej sądu konstytucyjnego – mamy do czynienia ze sprawą w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji i gdzie w konsekwencji musi być zapewnione prawo do sądu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego (ustawa nie zmienia przepisów, które przesądzają, że wyłączenia sędziego można się domagać jedynie w stosunku do sędziego wyznaczonego do składu rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji lub apelację i do tego jedynie wtedy, gdy termin do rozpoznania danej sprawy i wydania orzeczenia jest nie dłuższy niż miesiąc od dnia złożenia pisma procesowego wszczynającego postępowanie – por. art. 42a § 3 P.u.s.p.). Jednocześnie wnioski o wyłączenie sędziego wnoszone w tym trybie w dalszym ciągu będą podlegać rygorystycznej kontroli pod względem spełnienia wymogów formalnych, bez możliwości uruchomienia tzw. procedury naprawczej (wbrew więc standardom wypracowanym przez Trybunał Konstytucyjny, który wezwanie do uzupełnienia braków formalnych zalicza do standardów sprawiedliwej, rzetelnej procedury⁷ – zob. art. 42a § 8 P.u.s.p.).

Podsumowując: ustawa, podobnie zresztą jak to było podnoszone w odniesieniu do noweli czerwcowej, wywołuje zasadnicze wątpliwości tak co do doboru materii będącej przedmiotem regulacji, jak i co do adekwatności zaproponowanych rozwiązań w kontekście problemów, którym mają przeciwdziałać.

IV. Uwagi dotyczące zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, Traktatem o Unii Europejskiej i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

1. Należy podzielić pogląd wyrażony w opinii przedstawionej przez Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do projektu ustawy, a także inne podmioty, które przekazały pisemne stanowiska do samej ustawy, że idea powierzenia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kognicji w sprawach dyscyplinarnych oraz sprawach immunitetowych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów wojskowych, sędziów sądów powszechnych oraz asesorów sądowych orzekających w tych ostatnich sądach jest nie do pogodzenia z postanowieniem art. 184 Konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej; kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami

⁷ Tak wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07.

uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Nie ulega wątpliwości, że spraw dyscyplinarnych czy immunitetowych sędziów do żadnej z tych dwóch kategorii zaliczyć się nie da i oceny tej nie zmienia nawet fakt, że Naczelny Sąd Administracyjny już teraz jest sądem dyscyplinarnym, aczkolwiek wyłącznie w sprawach sędziów sądów administracyjnych oraz asesorów sądowych, o których mowa w P.u.s.a. Ten swoisty wyjątek znajduje uzasadnienie w rozdzieleniu poszczególnych pionów sądownictwa (art. 175 ust. 1 Konstytucji) i jako taki nie może być argumentem dla dalszego poszerzania zakresu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dodatkowo nie wolno pomijać, że brzmienie art. 184 Konstytucji nie obejmuje formuły, która znalazła się z kolei w art. 183 ust. 2 Konstytucji, czyli w przepisie regulującym właściwość Sądu Najwyższego. Co równie istotne, w niektórych sprawach dyscyplinarnych, tzn. tam, gdzie Naczelny Sąd Administracyjny miałby być sądem drugiej instancji (por. art. 2 pkt 3 lit. a tiret drugiej ustawy, nowelizowany art. 39a § 1 pkt 2 P.u.s.w.), doszłoby de facto do powierzenia mu nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów wojskowych i sądów powszechnych, podczas gdy na mocy art. 183 ust. 1 Konstytucji sprawowanie takiego nadzoru zostało poruczone Sądowi Najwyższemu.

Potwierdzenie konkluzji, że na gruncie obowiązujących norm ustrojowych ustawodawca nie może dowolnie kształtować zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, można odnaleźć w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego⁸. Stosując sformułowane tam kryteria, trzeba zauważyć, że zmian przewidzianych ustawą nie uzasadnia ani charakter spraw dyscyplinarnych oraz immunitetowych sędziów i asesorów sądowych (są to w istocie rzeczy sprawy wymagające przeprowadzenia postępowania dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny co do zasady takiego postępowania nie prowadzi), ani charakterystyka ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego (chodzi o to, że „sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa”⁹), ani tym bardziej procedura determinująca postępowanie przed tym sądem.

⁸ Przykładem jest wyrok z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10, czy też niedawna wypowiedź z dnia 25 marca 2019 r. (K 12/18) w sprawie niedopuszczalności przekazania do rozpatrywania przez Naczelny Sąd Administracyjny odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Odnotować można przy okazji fakt, że w tej ostatniej sprawie stanowisko wskazujące na naruszenie art. 184 Konstytucji przedstawił Marszałek Sejmu.

⁹ Tak w rozstrzygnięciach wymienionych w przypisie nr 8.

2. Tak samo należy ocenić objęcie właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego spraw o charakterze „wpadkowym”, jakimi są sprawy o wyłączenie sędziego Sądu Najwyższego (sędziego delegowanego do Sądu Najwyższego), wszczynane na podstawie art. 29 § 5 ustawy o SN. Podobnie ma się rzecz z zaledwie wycinkowym przeniesieniem do kompetencji tego sądu rozstrzygnięcia zarzutów co do niezawisłości, bezstronności i ustanowienia na podstawie ustawy w przypadku sędziów sądów wojskowych oraz sędziów sądów powszechnych – art. 2 pkt 1 lit. e ustawy (zmiana brzmienia art. 23a § 14 P.u.s.w.) i art. 3 pkt 1 lit. a ustawy (zmiana brzmienia art. 42a § 13 P.u.s.p.).

Można postawić tezę, że ustawa narusza w tym zakresie normy konstytucyjne po pierwsze przez to, że poniekąd czyni Naczelny Sąd Administracyjny sądem przełożonym nad Sądem Najwyższym, mimo że żaden z przepisów Konstytucji nie pozwala na przyznanie mu statusu „sądu ostatniego słowa”, po drugie zaś – z uwagi na to, że powierza Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu nadzór jurysdykcyjny nad orzeczeniami sądów wojskowych oraz sądów powszechnych. Skądinąd w tym pierwszym przypadku nie da się wykluczyć, że w tych samych sprawach oba sądy mogłyby dość do odmiennych wniosków (Sąd Najwyższy nadal przecież miałby obowiązek badania z urzędu zapewnienia prawa do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego na podstawie ustawy), a to mogłoby nie sprzyjać budowaniu zaufania do sądownictwa w Polsce, o czym – w nieco innym aspekcie – była już mowa w części III niniejszej opinii.

3. Na marginesie warto dodać, że dodatkowym argumentem przeciwko omawianym rozwiązaniom są poważne obawy o to, czy rozszerzenie zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, bez wzmocnienia tego sądu pod względem kadrowym i finansowym (czego autorzy projektu ustawy przynajmniej wyraźnie nie zakładali), nie doprowadziłoby do paraliżu orzeczniczego w sprawach, które obecnie należą do właściwości sądów administracyjnych, jak chociażby w sprawach podatkowych mających na ogół niebagatelne znaczenie z punktu widzenia przedsiębiorców¹⁰. Wątpliwości co do tego potęguje priorytetowy – w związku ze stosunkowo krótkimi terminami ustawowymi – charakter spraw inicjowanych wnioskiem o

¹⁰ W uzasadnieniu projektu, które jest nader lakoniczne w tej mierze, można przeczytać jedynie, że ustawa „będzie miała pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i prawne, w tym dla sytuacji mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, poprzez wyeliminowanie wszelkich ewentualnych wątpliwości prawnych na tle zgodności rozwiązań dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz spraw immunitetowych sędziów z prawem Unii Europejskiej”. W uzasadnieniu nie ma natomiast jakiegokolwiek wzmianki na temat szacunkowej liczby „nowych” spraw, które trafią do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tak wycinkowo dokonana ocena skutków regulacji nie pozwala zorientować się odnośnie do prawdopodobnych następstw wejścia w życie ustawy.

zbadanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy. Tymczasem nie wolno zapominać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a z kolei art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 47 Karty praw podstawowych UE wyznaczają standard rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie¹¹. Wydłużenia czasu trwania postępowań należałoby się spodziewać też w sprawach zawisłych przed Sądem Najwyższym, w których uruchomiony zostanie „test” niezawisłości, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, a to wobec konieczności przesyłania akt sądowych między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym.

4. Przekazanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu spraw dyscyplinarnych oraz immunitetowych sędziów i asesorów sądowych jest zapewne motywowane konstatacją, że Izba Odpowiedzialności Zawodowej nie daje rękojmi sądu niezależnego i niezawisłego¹². Przyjmując tę perspektywę za niezrozumiałe należy uznać utrzymanie właściwości tej izby w sprawach dyscyplinarnych (względnie immunitetowych) innych zawodów zaufania publicznego, zwłaszcza zawodów prawniczych, jak również w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego.

Otóż wybór, jakiego dokonał w tym zakresie ustawodawca sejmowy, w istocie musi budzić zastrzeżenia co do zgodności ustawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Skoro bowiem powołane wzorce poręczają prawo do sądu właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego, a zarazem sądu ustanowionego ustawą, to w przypadku rozstrzygania o odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarancje te znajdują zastosowanie zarówno w stosunku do sędziów, jak i do osób wykonujących inne zawody, których sprawy dyscyplinarne (immunitetowe) mogą być poddane kognicji Sądu Najwyższego. Jednoznacznie potwierdził to ETPC w wyroku z dnia 22 lipca 2021 r. wydanym w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, czyli w sprawie dotyczącej

¹¹ Przywołanie wzorca z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest tym bardziej zasadne, że w wyroku z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie Bieliński przeciwko Polsce (skarga nr 48762/19) ETPC zaakcentował, że „nierozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie niekoniecznie musi wynikać z winy lub zaniedbania po stronie konkretnych sędziów lub prokuratorów. Zdarzają się przypadki, w których opóźnienia wynikają z braku skierowania przez państwo odpowiednich środków do dyspozycji sądów, bądź z wad ustawodawstwa krajowego w przedmiocie organizacji systemu sądowego lub przebiegu postępowania sądowego”.

¹² Taką właśnie sugestię, chociaż z polemicznym komentarzem, zawiera opinia Sądu Najwyższego, a ponadto – z tym że w ujęciu afirmatywnym – opinia Naczelnej Rady Adwokackiej czy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Ponadto można wspomnieć, że w swojej opinii do noweli czerwcowej Biuro Legislacyjne także zwracało uwagę na konstytucyjnie wątpliwy wpływ władzy wykonawczej (Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów) na wyłonienie ostatecznego składu Izby Odpowiedzialności Zawodowej.

adwokata. Powyższa argumentacja odnosi się też do spraw „pracowniczych” sędziów Sądu Najwyższego. Wystarczy jedynie przypomnieć, że pierwszym orzeczeniem wydanym przez TSUE w następstwie pytań prejudycjalnych, dla których kanwą były wątpliwości co do stanu prawnego ukształtowanego ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, był wyrok z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Dwa z owych pytań prejudycjalnych zostały skierowane w ramach postępowań toczących się na skutek pozwów wniesionych przez sędziów Sądu Najwyższego i mających za przedmiot spór z zakresu prawa pracy. TSUE orzekł wówczas, że art. 47 Karty praw podstawowych UE i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy stoją na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów.

5. Niezależnie do uwag dotyczących braku spójności przepisów ustawy w ujęciu szerokim, systemowym, jak i w zakresie wzajemnych relacji zmieniających jednostek redakcyjnych oraz tych, których ustawodawca nie poddał nowelizacji (o czym będzie jeszcze mowa poniżej), trzeba podnieść wątpliwość odnośnie do utrzymania w mocy przepisów, które w ustawie o SN, P.u.s.w., P.u.s.p. i P.u.s.a. dodano ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, a które to zakazują kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa – zob. art. 29 § 2 ustawy o SN. Mając na względzie orzeczenie ETPC z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie Żurek przeciwko Polsce (skarga nr 39650/18), można przyjąć, że w szczególności wszelkie tego typu wypowiedzi pojedynczych sędziów bądź stanowiska organów samorządu sędziowskiego, o ile stanowią konstruktywną krytykę i są artykułowane w interesie publicznym, zasługują – w świetle art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – na „wysoki stopień ochrony”. Przyjęcie odmiennego podejścia, zdaniem ETPC, mogłoby zagrażać sędziowskiej niezależności i autonomii sądownictwa.

Zastrzeżenia zgłaszanego w tym zakresie nie przekreśla zmiana brzmienia art. 72 § 6 pkt 1 ustawy o SN (art. 1 pkt 3 lit. a ustawy), ponieważ – pomijając wadliwą formułę „możliwe naruszenie”, którą posługuje się ustawodawca – statuowany w tym przepisie kontratyp odnosi się wyłącznie do treści orzeczenia. To samo dotyczy sędziów sądów wojskowych, sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów administracyjnych.

V. Pozostałe uwagi

1. Przepisy ustawy obejmujące zmiany właściwości sądów są niespójne z regulacjami zawartymi w nowelizowanych ustawach. W szczególności dodanie § 2 w art. 9 P.u.s.a. (art. 4 pkt 3 ustawy) wydaje się być niewystarczające wobec brzmienia art. 1 § 1 P.u.s.a., zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Jednocześnie podkreślić wypada, że po wejściu w życie ustawy przepisy P.u.s.a. w ogóle nie będą odnosić się do kwestii kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu związanym z „testem” niezawilności, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, wszczętym wobec sędziego Sądu Najwyższego (ew. sędziego delegowanego do tego sądu) czy też sędziego sądu wojkowego albo sędziego sądu powszechnego. Dodatkowo w nawiązaniu do uwag z części IV.2 niniejszej opinii trzeba zasygnalizować, że poza nawiasem dokonywanej nowelizacji pozostaje zarówno art. 5 § 1 P.u.s.w. („Nadzór nad działalnością sądów wojskowych w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy.”), jak i art. 7 P.u.s.p. („Nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy, w trybie określonym ustawami.”).

2. Jeżeli przyjmie się założenie co do sposobu wykładni pojęcia sądu ustanowionego na podstawie ustawy, które przedstawiono w części III (akapit 2) niniejszej opinii, to co najmniej zdziwienie musi wywoływać pozostawienie w ustawie o SN art. 29 § 3, który *expressis verbis* przesądza, że niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Identycznie ocenić należy zamiar utrzymania w mocy art. 23a § 2 P.u.s.w., art. 42a § 2 P.u.s.p. oraz art. 5 § 1b P.u.s.a.

3. Ustawodawca sejmowy nie zdecydował się ponadto na uchylenie art. 26 § 2 i 3 ustawy o SN. W myśl pierwszego z tych przepisów, do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawilności sędziego. Z kolei art. 26 § 3 ustawy o SN ściśle wiąże się z wyżej przytoczoną regulacją,

a przy tym wyklucza ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Powstaje wobec tego pytanie, jak właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej ma się do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, o której mowa w nowelizowanym art. 29 § 8 ustawy o SN (art. 1 pkt 2 lit. e ustawy).

4. Nie jest do końca jasne, do czego dąży ustawa, dopuszczając możliwość badania zapewnienia prawa do sądu niezależnego, bezstronnego i ustanowionego na podstawie ustawy tak „z urzędu”, jak i „na wniosek sądu właściwego”. Do tego oczywiste jest, że w przypadku składu wieloosobowego ów wniosek sądu właściwego musi być efektem podjęcia decyzji przez większość członków składu orzekającego. Członek składu, który skorzysta z uprawnienia przewidzianego np. § 7a dodawanym w art. 29 ustawy o SN (art. 1 pkt 2 lit. d ustawy), może jednak następnie przegrać w głosowaniu i wówczas nie będzie już dysponował żadnym innym instrumentem prawnym, umożliwiającym zainicjowanie „testu”, choćby nawet jego ocena co do istnienia okoliczności uzasadniających złożenie wniosku była w pełni prawidłowa. Ustawa nie rozstrzyga też dylematu, jak powinien zachować się taki sędzia, skoro z jednej strony jego obowiązkiem wciąż będzie dbanie o to, aby jednostka mogła skorzystać z prawa do sądu gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji, a z drugiej – będzie mógł narazić się na zarzut popełnienia przewinienia dyscyplinarnego w postaci „odmowy wymiaru sprawiedliwości” (vide art. 72 § 1 pkt 1a ustawy o SN, art. 37 § 2 pkt 1a P.u.s.w., art. 107 § 1 pkt 1a P.u.s.p.). Trudno więc nie odnieść wrażenia, że zmiana stanu prawnego w opisywanym zakresie jest czysto iluzoryczna.

5. W odniesieniu do nowego brzmienia art. 29 § 8 ustawy o SN (art. 1 pkt 2 lit. e ustawy) należy zgłosić trzy wątpliwości legislacyjne. Po pierwsze, jeżeli w rachubę wchodzi wniosek kierowany do Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie wydaje się trafne stosowanie art. 87¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, bo w postępowaniu przed tym sądem co do zasady zastosowanie znajduje ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która to tzw. przymus adwokacko-radcowski statuuje w art. 175 § 1. Po drugie, zestawienie treści art. 29 § 8 ustawy o SN z art. 5a § 4 P.u.s.a. ujawnia niespójność polegającą na tym, że ten ostatni przepis nakazuje stosowanie art. 175 bez wyróżniania zawartych w nim jednostek redakcyjnych niższego rzędu, co jest równoznaczne odesłaniem także do § 2–3 zwalniających m.in. sędziego, prokuratora, radcę Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, notariusza czy też doktora habilitowanego

nauk prawnych od obowiązkowego zastępstwa wykonywanego przez adwokata albo radcę prawnego. Zatem, na gruncie art. 29 § 8 ustawy o SN – inaczej niż w przypadku wniosku składanego na podstawie art. 5a § 4 P.u.s.a. – każdy uprawniony do złożenia wniosku musi skorzystać z fachowego zastępstwa, bez względu na to, jaki zawód wykonuje lub jaki stopień bądź tytuł naukowy posiada. Po trzecie, brak wyłączenia może skłaniać do wniosku, że ustawodawca chce, by również wniosek pochodzący od „sądu właściwego” spełniał analizowany wymóg formalny.

6. Abstrahując od redakcyjnej niezręczności, która ujawnia się w przypadku art. 37 § 4 wprowadzenia do wyliczenia oraz pkt 1 P.u.s.w. (art. 2 pkt 2 lit. a ustawy), wypada zadać pytanie o to, czy rezygnacja z odsyłania w tym miejscu do przepisów art. 23a § 1 i 2 P.u.s.w. jest zamierzona. Brzmienie tego przepisu wyróżnia się bowiem pod tym względem na tle lustrzanych przepisów zmienianych w ustawie o SN (art. 1 pkt 3 lit. a ustawy), P.u.s.p. (art. 3 pkt 3 lit. a ustawy) oraz P.u.s.a. (art. 4 pkt 4 lit. a ustawy).

7. W opinii Sądu Najwyższego zostały zasygnalizowane luki w przepisach przejściowych. Do tego głosu warto dołożyć wątpliwość, która powstaje po lekturze art. 10 pkt 1 ustawy. Sprowadza się ona do tego, czy istotnie zasadne jest przerwanie terminu, o którym mowa w art. 29 § 19 ustawy o SN. Jest to przecież przepis określający termin na sporządzenie postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku. Gdyby zatem w jakiejś sprawie ten termin rozpoczął już swój bieg, to konsekwencją dyspozycji normy prawnej wywiezionej z ocenianego art. 10 ustawy byłoby przeniesienie na Naczelnny Sąd Administracyjny obowiązku sporządzenia uzasadnienia, mimo że to nie on, lecz Sąd Najwyższy, orzekł w przedmiocie wniosku.

Wicedyrektor Biura Legislacyjnego

Katarzyna Konieczko